Der Begriff der Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Verwaltung

unter besonderer Berücksichtigung der Gemeindeverwaltung

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung des Doktorgrades
an der
Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät
der
Friedrich-Wilhelms-Universität zu Berlin

vorgelegt von

Wilhelm Kötzler
Diplomvolkswirt aus Berlin

Buchdruckerei und Verlag Rudolph Pfau, Berlin NW 7, Luisenstraße 21.

J 12

Gedruckt mit Genehmigung

der

Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Berlin

---

1. Berichterstatter: Präsident Dr. Kurt Jeserich

2. Berichterstatter: Professor Jens Jessen

Tag der mündlichen Prüfung: 29. Juni 1938

Tag der Promotion: 25. September 1939

R. UNIV. BIBLIOTHEEK LEIDEN

Inhaltsverzeichnis.

Seite

I. Grundsätzliches zum Begriff der Wirtschaftlichkeit 5

II. Das Problem der Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Verwaltung 9

III. Grundsätzliches zur Frage der Aufgabenverteilung unter die öffentlichen Verbände 18

IV. Grundsätze für einen wirtschaftlichen Verwaltungsaufbau . . 25

V. Sicherung der Einheit der Verwaltung der Gemeinden 28

VI. Die Schaffung leistungsfähiger Verwaltungseinheiten 32

1. Der Einfluß wirtschaftlich ausgeglichener Verbände auf die Verwaltungsführung 32

2. Die Möglichkeiten zur Stärkung der Verwaltungskraft der Gemeinden 34

VII. Der innere Aufbau der einzelnen Verwaltungsbehörden . . . 39

1. Organische Gliederung der Verwaltungsaufgaben und organischer Aufbau der Verwaltungsbehörden 40

2. Die organisatorische Regelung des Arbeitsablaufes . . . 46

a) Zweckmäßige Geschäftsverteilung 46

b) Zweckmäßige Abgrenzung der Verantwortlichkeit . . . 54

c) Wirtschaftliche Abwicklung des Geschäftsverkehrs . . . 58

d) Die Schaffung günstiger Arbeitsbedingungen 65

VIII. Zweckmäßige Personalwirtschaft 71

1. Die Auswahl der öffentlichen Dienstkräfte 72

2. Die Vorbildung und Ausbildung der Verwaltungsbeamten . 76

3. Vernünftige Personalpflege 78

IX. Wirtschaftlichkeit bei der Führung des öffentlichen Haushalts 81

1. Anwendung des wirtschaftlichen Prinzips bei der Einnahmebeschaffung 84

2. Steuererhebung nach wirtschaftlichen Grundsätzen 85

3. Wirtschaftlichkeit bei der Ausgabenwirtschaft 87

a) Die Sicherung sparsamer Wirtschaftsführung 87

b) Die Nutzenerwägungen bei der Ausgabenwirtschaft . . 92

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41550812_0062

I. Grundsätzliches zum Begriff der Wirtschaftlichkeit.

Schon seit langer Zeit spielt in der Volkswirtschaftslehre das Problem der Wirtschaftlichkeit eine bedeutsame Rolle. Bereits frühzeitig ist das sogenannte *„wirtschaftliche Prinzip"* entwickelt worden, das als Richtschnur für alles vernünftige wirtschaftliche Handeln gilt. Es besagt, daß jede Aufgabe mit dem geringsten Aufwand an Mitteln durchgeführt werden soll. Wird also ein bestimmter Erfolg erstrebt, dann soll hierfür das kleinste Opfer gebracht werden; sind bestimmte Mittel verfügbar, dann soll mit diesen der größte Erfolg erzielt werden.[1] Aufwand und Ertrag werden also zueinander in Beziehung gesetzt, Leistung und Gegenleistung genau gegeneinander abgewogen.

Dieses Prinzip des kleinsten Mittels gilt keineswegs nur für das Gebiet der Wirtschaft, sondern schlechthin für alles sinnvolle praktische Handeln auf allen Gebieten des menschlichen Lebens, also z. B. auch auf den Gebieten der Kunst, der Politik und der geistigen Arbeit. Das wirtschaftliche Prinzip ist mithin allgemeines Rationalprinzip.[2] Es st aber naturgemäß für das Gebiet der Wirtschaft von überragender Bedeutung; daraus mag sich auch die Kennzeichnung des Prinzips als das „wirtschaftliche" erklären.

Von einer zweckmäßigen Gestaltung der Wirtschaftsführung hängt der Wohlstand sowohl des einzelnen Wirtschafters als auch

---

1. Daß das sogenannte „wirtschaftliche Prinzip" in seiner landläufigen Formulierung: „Suche den größten Erfolg mit dem geringsten Aufwand zu erzielen" sinnlos ist, haben u. a. Gottl (Grundriß der Sozialökonomik, II. Abt., II. Teil: Wirtschaft und Technik, 2. Aufl., Tübingen 1923, S. 12/3) und Wilhelm Rieger (Einführung in die Privatwirtschaftslehre, Nürnberg 1928, S. 57/8) überzeugend nachgewiesen. Beide Forderungen — nach höchstem Nutzen und geringsten Kosten — sind miteinander unvereinbar und können nicht zu einer Forderung zusammengezogen werden.

2. „Das Sparprinzip durchdringt als konstantes Element, als natürliche Kategorie alles vernünftige Handeln — es ist das generelle Vernunftprinzip." (Dietzel, Heinrich: Theoretische Sozialökonomik, Bd. I. Leipzig 1895, S. 177.)

der Volksgesamtheit, ja der ganzen menschlichen Gesellschaft zum erheblichen Teil ab. Nur bei wirtschaftlichem Umgang mit den in beschränktem Umfange zur Verfügung stehenden Mitteln kann der einzelne Wirtschafter die in seinem Haushalt auftretenden Bedürfnisse mit dem größten Grad an Vollkommenheit befriedigen und, soweit er an der Produktion beteiligt ist, erfolgreich produzieren. Ebenso kann die Gesamtwirtschaft ihre Hauptaufgabe — eine ausreichende und möglichst vollkommene Befriedigung der Bedürfnisse der Volksgesamtheit — auf die Dauer nur erfüllen, wenn die in beschränktem Umfange zur Verfügung stehenden Bedürfnisbefriedigungsmittel in wirtschaftlicher Weise Verwendung finden.

Ein wertvoller Helfer steht der Wirtschaft bei ihren Bemühungen um eine zweckmäßige Wirtschaftsführung in der Technik zur Seite. In erster Linie trachten beide nach Ordnung, was wesentlich mehr bedeutet als bloßes Sparen. Die Wirtschaft ordnet die Bedarfsdeckung, die Technik dagegen ihren Vollzug. Dieses Ordnen erfolgt stets unter Berücksichtigung der wirklichen Verhältnisse, vor allem aber mit Rücksicht auf die beschränkten Mittel. Die Technik gibt der Wirtschaft die Aufschlüsse, die diese für die Beurteilung der Gesamtlage braucht und weist ihr die Wege für das praktische Handeln, insbesondere bei der Durchführung der Produktion. Dabei begnügt sich die Technik nicht, der Wirtschaft *schlechthin* einen Weg zu weisen, vielmehr sucht sie stets den *besten* Weg zur Erreichung eines bestimmten Zieles ausfindig zu machen. Der beste Weg ist aber bei der Knappheit der Mittel immer derjenige, auf dem ein Ziel mit dem geringsten Aufwand erreicht werden kann. Es ist also Aufgabe der Technik und gehört ihrem innersten Wesen an, stets im Geiste des wirtschaftlichen Prinzips zu verfahren. Mit Recht weist daher Gottl[3] darauf hin, daß das „wirtschaftliche" Prinzip in richtiger Formulierung eigentlich das „technische" heißen müsse, weil es im Grunde genommen das Prinzip der technischen Vernünftigkeit beim Handeln ist. Wirtschaft und Technik stehen also in einem Wechselverhältnis zueinander. Die Technik ist um der Wirtschaft willen da, Wirtschaft nur durch Technik vollziehbar.[4]

Das wirtschaftliche Prinzip ist kein Maßstab für den im Einzelfall erzielbaren Grad der Wirtschaftlichkeit. Es deutet vielmehr nur ganz allgemein an, in welcher Weise sich der einzelne Wirtschafter

3. Gottl, a. a. O., S. 12.
4. Gottl, a a. O., S. 10.

verhalten muß, um der Forderung nach Wirtschaftlichkeit zu genügen; es ist mithin nur ein Postulat. Auch bei „rationellem" Wirtschaften kann es sich stets nur um ein Streben nach höchster Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit handeln. Der Grad der Vollkommenheit wird trotz aller technischen und organisatorischen Verbesserungen niemals erreicht werden. Es gibt in Wirklichkeit keinen homo oeconomicus; er hat nur in der Theorie Daseinsberechtigung.

Als „wirtschaftlich" schlechthin wird das Verhalten eines Wirtschafters bei der Durchführung einer bestimmten Aufgabe dann zu bezeichnen sein, wenn er dem wirtschaftlichen Prinzip im Rahmen des Möglichen Rechnung getragen hat. Mit dem Worte „Wirtschaftlichkeit" wird demnach auch auf jeden Fall ein Werturteil zum Ausdruck gebracht. Es handelt sich also um einen Begriff, dessen Gedankeninhalt nicht ausschließlich von dem Objekt der Betrachtung bezw. der Natur der diesem zugrunde liegenden Vorgänge oder Erscheinungen, sondern auch von der geistigen Einstellung des Betrachtenden, insbesondere von seiner Weltanschauung, bestimmt wird. Unter der individualistischen Wirtschaftsordnung wird das wirtschaftliche Prinzip u. U. eine ganz andere Anwendung und Deutung erfahren als unter der kollektivistischen, denn in beiden wird nach ganz verschiedenen Grundsätzen und mit verschiedener Zielstellung gewirtschaftet. Während in der individualistischen Wirtschaftsordnung die einzelnen Wirtschafter ihr privatwirtschaftliches Ziel — die Gewinnerzielung — für sich verfolgen und erst durch das Zusammenwirken aller Einzelwirtschaften das Ziel der Gesamtwirtschaft — die Bedarfsdeckung aller — erreicht wird, erstrebt die kollektivistische Wirtschaftsform dieses letzte Ziel unmittelbar im Wege der Planwirtschaft. Die Rentabilität, die bei der Unternehmung unter der individualistischen Wirtschaftsordnung ein wesentliches Merkmal für die Wirtschaftlichkeit ist, könnte in der kollektivistischen Wirtschaft eine untergeordnete Rolle spielen, während der Produktivität der Gesamtwirtschaft hier eine ganz andere Bedeutung zukommen kann als unter der individualistischen Wirtschaftsordnung. Es kann daher keinen allgemeingültigen Begriff der Wirtschaftlichkeit geben.[5] Dennoch ist eine einheitliche Stellungnahme zu dem Problem der Wirtschaftlichkeit innerhalb der grundsätzlich nach gleichem Wirtschaftssystem wirtschaftenden

5. Vgl. M. R. Lehmann: Der Begriff der Wirtschaftlichkeit in Volkswirtschaft, Betrieb und Haushalt. Zeitschr. f. Betr. W. 1926, Heft 3.

Volkswirtschaften möglich, da hier eine weitgehende Uebereinstimmung der Wirtschaftssubjekte gegenüber den wirtschaftlichen Fragen vorausgesetzt werden kann.

Mit dem Problem der Wirtschaftlichkeit hat sich die Literatur eingehend befaßt. In der Hauptsache ist entweder in deskriptiver Weise der Begriff und das Wesen der Wirtschaftlichkeit oder aber die praktische Seite des Problems zu behandeln versucht worden. In dieser Weise ist zur Lösung des Gesamtproblems auch am meisten beigetragen worden.

Da die Gesamtwirtschaft aus einer großen Anzahl von Einzelwirtschaften, die bestimmte, aber sehr verschiedene Aufgaben zu lösen haben, besteht, ist es nur möglich, den Gedankeninhalt des Wirtschaftlichkeitsbegriffes unter Berücksichtigung der objektiv verschiedenen Zielstellung der Wirtschaftseinheiten klarzustellen. Es ist versucht worden, für diese Einheiten exakte Wirtschaftlichkeitsbegriffe zu formulieren.[6] Praktisch brauchbare Begriffe sind jedoch nur für den Produktionsprozeß gebildet worden. Eine gewisse Gleichmäßigkeit der Wirtschaftsweise und der Produktionsverfahren läßt hier die Bildung von Begriffen, die Anspruch auf gewisse Allgemeingültigkeit erheben können, zum Teil zu. Sobald es aber an der notwendigen Gleichförmigkeit fehlt — z. B. bei der Haushaltswirtschaft und der Gesamtwirtschaft — entfällt die Möglichkeit der Begriffsbildung. Es ist demnach auch nicht möglich, für das geltende Wirtschaftssystem einen einheitlichen allgemeingültigen Wirtschaftlichkeitsbegriff zu bilden. Das wirtschaftliche Prinzip selbst ist kein praktisch brauchbarer Wirtschaftlichkeitsbegriff, da es lediglich Richtlinien für ein wirtschaftliches Verhalten gibt, aber nicht erkennen läßt, in welcher Weise sich das wirtschaftliche Verfahren im konkreten Falle charakterisiert.

---

6. Vgl. z. B. M. R. Lehmann, a. a. O.

II. Das Problem der Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Verwaltung.

Die öffentliche Verwaltung und ihre Wirtschaftsführung waren einst Gegenstand wissenschaftlicher Forschung und Lehre an den deutschen Universitäten. Die blühende deutsche Kameralistik hatte bereits — wenigstens in den Grundzügen — eine Wirtschaftlichkeitslehre für die Staatswirtschaft, die damals im Rahmen der Gesamtwirtschaft einen erheblichen Raum einnahm, entwickelt. Die Kameralisten hatten sowohl die Notwendigkeit wirtschaftlichen Umganges mit den öffentlichen Mitteln als auch die Faktoren, die hierauf von Einfluß waren, erkannt.[1] Die Buchführung, das Kosten- und Prüfungswesen wurden bereits gründlich durchforscht. Von größtem Wert für eine zweckmäßige Wirtschaftsführung war die gründliche theoretische und praktische Ausbildung der staatlichen Wirtschaftsbeamten auf den Kameralschulen und in den staatlichen Verwaltungen und Betrieben.

Unter dem Einfluß des Liberalismus verfiel die Lehre von der Wirtschaft des Staates fast ganz. Die Literatur des liberalistischen Zeitalters versuchte dem Problem der Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Verwaltung durch Vergleiche der öffentlichen Verwaltung mit der Privatwirtschaft näherzukommen. Die klassische Lehre ging davon aus, daß die freie Marktwirtschaft das Ideal zweckmäßiger Wirtschaftsweise verkörpere. In ihr würde offensichtlich produktiv gewirtschaftet; hier allein fände das wirtschaftliche Prinzip Anwendung. Die private Wirtschaft wurde daher auch der öffentlichen Verwaltung hinsichtlich ihrer Wirtschaftsweise als nachahmenswertes Vorbild dargestellt. Der öffentlichen Verwaltung wurde also offensichtlich ein geringerer Grad an Wirtschaftlichkeit zuge-

1. von Justi, Staatswirtschaft, 2. Aufl. 1758, S. 38: „Wir haben oben eine Erklärung der Kameralwissenschaft gegeben, in welcher alle Hauptgeschäfte des Kameralwesens ausgedrückt sind, indem wir dieselbe als eine Wissenschaft beschrieben haben, das in dem gesamten Vermögen der Republik wohlgegründete bereiteste Vermögen des Staates wirtschaftlich zu erheben, zum gemeinen Besten des Regenten und der Untertanen klüglich anzuwenden; und dazu nötige Geschäfte und Anstalten in guter Ordnung und Einrichtung zu erhalten."

schrieben. Die Wissenschaft bemühte sich, wenigstens die Daseinsberechtigung der öffentlichen Verwaltung auf dem ihr verbliebenen kleinen Aufgabengebiet nachzuweisen, indem sie die öffentliche Tätigkeit hier als nützlich und zweckdienlich sowohl für die Wirtschaft als auch für den einzelnen darzustellen versuchte. Es wurde anerkannt, daß bestimmte Aufgaben von der Privatwirtschaft überhaupt nicht oder nur unvollkommen gelöst werden könnten. In diesen Fällen sollte die öffentliche Verwaltung vor allem einspringen. In allen staatswirtschaftlichen Theorien des vorigen Jahrhunderts kehrt stets der Grundgedanke, daß die öffentliche Verwaltung der Produktivität der Gesamtwirtschaft dienen müsse, wieder, was schon ihre Bezeichnungen als Tauschtheorie, Produktivitätstheorie, Produktionstheorie und Reproduktivitätstheorie erkennen lassen. Nach kapitalistischer Denkweise wurde in ihnen die öffentliche Verwaltung auf ihren wirtschaftlichen Gehalt untersucht und irrigerweise als eine Erwerbs- und Produktionswirtschaft zu erklären versucht.

Nachdem die Betätigung der öffentlichen Hand in den letzten Jahrzehnten auf den verschiedensten Gebieten wieder einen außerordentlich großen Umfang erreicht hat, und der Staat seit der Machtergreifung durch den Nationalsozialismus dazu übergegangen ist, auch die private Wirtschaftstätigkeit in stärkerem Maße den Bedürfnissen der Volksgesamtheit entsprechend zu lenken, ergibt sich von selbst zwingend die Notwendigkeit, der Forschung und der Lehre von der Staatswirtschaft und ihrer Wirtschaftlichkeit wieder größte Aufmerksamkeit zuzuwenden.

Das Problem der Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Verwaltung läßt sich allerdings nicht durch die Prüfung der öffentlichen Leistungen auf ihren Wert für die Produktivität der Gesamtwirtschaft lösen. Unproduktiv ist zwar die öffentliche Verwaltung auch im privatwirtschaftlichen Sinne nicht, denn sie erfüllt viele Aufgaben, die die Produktivität der Volkswirtschaft unmittelbar fördern, etwa bei der Fürsorge für das Gewerbe, die Industrie, die Landwirtschaft und das Verkehrswesen. Andere Maßnahmen, die z. B. der Bildung des Menschen und der öffentlichen Sicherheit und Ordnung dienen, werden zum mindesten als mittelbar produktiv bezeichnet werden müssen. Es ist aber nicht das Endziel der öffentlichen Verwaltung, der Produktivität zu dienen, sondern die gesamten Lebensinteressen des Volkes zu vertreten. Steht eine größtmögliche Steigerung der Produktivität zu diesem Aufgabenziel in

Widerspruch, so kann der Staat sogar eine weitere Steigerung der Produktivität durch geeignete Maßnahmen unterbinden. Ließe sich z. B. die Produktivität nur auf Kosten der Gesundheit oder der Kultur des Volkes erhöhen, so kann die Produktivitätssteigerung im Sinne der öffentlichen Zielsetzungen unerwünscht sein und durch gesetzliche Maßnahmen (Arbeitszeitbeschränkung, Sicherheitsvorschriften zur Verhinderung von Gesundheitsschäden der Arbeiter usw.) unterbunden werden. Aufgaben, die nach privatwirtschaftlicher Auffassung als „unwirtschaftlich" (unproduktiv) bezeichnet werden müßten, z. B. viele soziale Maßnahmen, können also nach den öffentlichen Zielsetzungen durchaus auf der Linie der Wirtschaftlichkeit liegen.

Da es nicht alleinige Aufgabe der öffentlichen Verwaltung ist, die Produktivität der Gesamtwirtschaft zu fördern, ist auch die Frage nach der Produktivität der Leistungen der gesamten öffentlichen Verwaltung verfehlt. Mit der Feststellung, ob eine bestimmte Leistung der öffentlichen Verwaltung unmittelbar produktiven Charakter hat oder nicht, wäre zur Klärung der Frage der Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Verwaltung nur wenig beigetragen.

Die Poblemstellung muß anders lauten; sie ist grundsätzlich die gleiche wie für die private Wirtschaft. *Sowohl in der öffentlichen Verwaltung als auch in der Privatwirtschaft handelt es sich bei dem Problem der Wirtschaftlichkeit darum, daß bestimmte Aufgaben mit dem geringsten Aufwand erfüllt werden.* Das „wirtschaftliche Prinzip", das allgemeines Rationalprinzip ist, gilt also ohne Einschränkung auch für die öffentliche Verwaltung. Bei ihr sind die Bedürfnisse ebenfalls unbegrenzt, die zur Verfügung stehenden Mittel aber knapp. Daraus ergibt sich der Zwang zum Sparen mit dem Verfügbaren. Auch die öffentliche Verwaltung muß sich, will sie vernünftig handeln, dem wirtschaftlichen Prinzip beugen. Da sie andere Aufgaben zu erfüllen hat als die Privatwirtschaft, äußert sich allerdings das wirtschaftliche Prinzip in der öffentlichen Verwaltung anders als in jener.

Unter Wirtschaftlichkeit ist in der privaten Haushaltswirtschaft die zweckmäßigste Deckung der Gesamtbedürfnisse des privaten Haushalts, in der privaten Erwerbs- und Produktionswirtschaft die Erzielung eines möglichst hohen Gewinnes, in der öffentlichen Verwaltung aber die zweckmäßigste und billigste Deckung der Gemeinschaftsbedürfnisse zu verstehen. Dem privaten Wirtschaftlichkeitsbegriff liegt demnach eine egozentrische, dem Wirtschaftlichkeitsbegriff bei der öffentlichen Verwaltung eine die Lebensinteressen der

Gesamtheit umfassende, soziale Wertung zugrunde. Der Wirtschaftlichkeitsbegriff ist in der letzteren umfassender als der Wirtschaftlichkeitsbegriff bei der privaten Haushaltswirtschaft und viel umfassender als in der privaten Erwerbswirtschaft, da er nicht nur materiellen Wohlstand und sonstige Interessen einzelner, sondern *alle Werte einschließt, die für das Leben eines Volkes von Bedeutung sind.*

Bei der Vielfältigkeit der öffentlichen Aufgaben entfällt von vornherein die Möglichkeit, die Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Verwaltung ziffernmäßig zu erfassen. Eine derartige exakte Messung ist stets nur bei gleichartigen Produktionsvorgängen möglich. Bei der Befriedigung einer großen Zahl verschiedenster Bedürfnisse kann das wirtschaftlichste Vorgehen nur im Wege des Vergleichs durch eine Abstufung der vielen dem Endziel der Wirtschaftsführung dienenden Vorgänge festgestellt werden.

Es wäre demnach möglich, die Wirtschaftlichkeit einzelner Vorgänge in der öffentlichen Verwaltung festzustellen, jedoch könnten auch bestimmte Verwaltungszweige und selbst die öffentliche Gesamtverwaltung auf eine wirtschaftliche Aufgabenerfüllung geprüft werden, da das Aufgabenziel der öffentlichen Verwaltung in einem bestimmten Zeitpunkt feststeht, und daher eine Beurteilung der Gesamtlage möglich ist. Bei der Prüfung einzelner Verwaltungszweige wären Gutachten hervorragender Sachverständiger über die Wirtschaftlichkeit der Verwaltungsführung — etwa nach Art der Gutachten des früheren Reichssparkommissars — erforderlich. Bei einer Prüfung der Gesamtverwaltung wären derartige Gutachten für alle Zweige der öffentlichen Verwaltung einzuholen. Diese Einzelgutachten müßten dann in einem Gutachten über die Gesamtverwaltung unter richtiger Wertung der Einzelergebnisse für das Endziel der öffentlichen Verwaltung zusammengefaßt werden. Die Praxis wird sich allerdings mit Teilgutachten begnügen müssen, da ein Gesamtgutachten einen außerordentlich großen Verwaltungsaufwand erfordern würde. Es wäre auch nur bei völlig stabilen Verhältnissen von praktischem Wert; in Zeiten schnell fortschreitender Entwicklung würden die Ergebnisse bald überholt sein.

Auf die Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Gesamtverwaltung sind außerordentlich viele Faktoren von Einfluß. Der Gedankeninhalt des Begriffes der Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Verwaltung kann nur dadurch klargestellt werden, daß im einzelnen dargelegt wird, in welcher Weise das Endziel der öffentlichen Ver-

waltung — die Deckung der Gemeinbedürfnisse — mit einem möglichst geringen Aufwand erreicht werden kann. Ausschlaggebend kommt es dabei auf den Aufwand an Geld an, denn die neuzeitliche Staatswirtschaft ist fast ganz auf Geldwirtschaft eingestellt. Folgende Faktoren sind für eine wirtschaftliche Aufgabenerfüllung von entscheidender Bedeutung:

I. Die Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Verwaltung hängt wesentlich davon ab, wie weit die öffentliche Betätigung auf den einzelnen Aufgabengebieten ausgedehnt wird. Es ist sorgsam zu prüfen, ob eine Aufgabe im Interesse der Volksgesamtheit in öffentliche Verwaltung übernommen werden muß, und in welcher Weise der öffentliche Zweck mit dem geringsten Aufwande sichergestellt werden kann.

II. Sind das Endziel und die einzelnen Aufgabenziele der öffentlichen Verwaltung festgelegt, so ist damit der Inhalt für die Tätigkeit der öffentlichen Verwaltung gegeben, und es läßt sich bestimmen, welche Handlungen im Sinne dieses Aufgabenzieles wirtschaftlich sind. Es kann von Fall zu Fall festgestellt werden, ob bestimmte einzelne Handlungen überhaupt geeignet sind, dem verfolgten Aufgabenziele zu dienen, ob die der Verwaltung gezogenen gesetzlichen Grenzen eingehalten und die günstigsten Bedingungen für die Erreichung des Zieles gewählt worden sind.

Bei der Befriedigung der verschiedenen Bedürfnisse wird wie im privaten Haushalt von Nutzenerwägungen auszugehen sein. Es können unter dem bestimmten Aufgabenziel, das die öffentliche Verwaltung verfolgt, die verschiedenen Handlungen als nützlich oder schädlich bezeichnet werden. Der Forderung nach Wirtschaftlichkeit wird umso mehr entsprochen sein, je geringer der auf die Einheit des Erfolges entfallende Aufwand oder je größer der Nutzen der Mitteleinheit in Hinsicht auf das Aufgabenziel ist.

III. Ueberragende Bedeutung für die Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Verwaltung haben die Fragen der Organisation des öffentlichen Organismus im weitesten Sinne. An die Organisationskunst werden hier besonders große Anforderungen gestellt, da einerseits organisatorische Regelungen wegen der umfangreichen Bindungen der Verwaltung an Vorschriften, vor allem auch an den Haushaltsplan, in viel größerem Ausmaße erfor-

derlich sind als in der Privatwirtschaft, und andererseits der außerordentliche Umfang der öffentlichen Gesamtverwaltung alle organisatorischen Fragen außerordentlich kompliziert. Die organisatorische Tätigkeit umfaßt sowohl die Schaffung und Gestaltung der öffentlichen Verbände und aller Verwaltungsbehörden (Verfassung und Aufbau) als auch die Regelung ihrer Tätigkeit, bezieht sich also auf den ganzen öffentlichen Aufgabenkomplex und den gesamten öffentlichen Verwaltungsapparat.

Es genügt nicht, für die einzelnen öffentlichen Aufgabengebiete die besten organisatorischen Regelungen zu treffen, vielmehr muß ein einheitlicher auf das Endziel der öffentlichen Verwaltung gerichteter Organismus geschaffen werden, der in der Lage ist, alle öffentlichen Aufgaben in zweckmäßigster Weise zu erfüllen. Alle organisatorischen Regelungen müssen im Hinblick auf das oberste Ziel ein einheitliches System darstellen. Bei ihnen ist mit besonderer Sorgfalt zu verfahren, da sie meist Dauerregelungen darstellen sollen. Organisationsfehler oder Ungenauigkeiten erfordern neue Regelungen und können, insbesondere, wenn sie grundsätzlicher Art sind und größere Aufgabengebiete betreffen, zu erheblichen Störungen des Verwaltungsvollzuges führen und diesen außerordentlich verteuern. Stets müssen die Aufgaben und Grenzen der Organisationskunst erkannt und beachtet werden. Sie kann nur den äußeren Rahmen für die bestmögliche Kraftsteuerung und Kraftwirkung bestimmen, bedeutet also nicht geistige, physische und moralische Kraft als solche.

Folgende Hauptaufgaben fallen der Organisationstätigkeit bei dem Aufbau des Verwaltungsorganismus zu:

1. Alle öffentlichen Aufgaben müssen richtig erfaßt und gegliedert werden.
2. Die Aufgaben sind in zweckmäßigster Weise auf die höheren und niederen öffentlichen Verbände zu verteilen. Es müssen im Interesse einer wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung die einzelnen Aufgaben denjenigen Verwaltungszweigen zugewiesen werden, die sie in zweckmäßigster und wirtschaftlichster Weise durchführen können.
3. Die öffentlichen Verbände und ihre Verwaltungsbehörden müssen sowohl horizontal als auch vertikal so aufgebaut

und gegliedert sein, daß alle öffentlichen Aufgaben richtig und mit dem kleinsten Aufwand erfüllt werden können. Es ist also zu entscheiden, welche öffentlichen Verbände zu schaffen sind, insbesondere, welche Verbände zwischen Staat und Gemeinde eingeschaltet werden sollen. Für den Vollzug der Verwaltungsgeschäfte ist die Frage von besonderer Bedeutung, welche Organe die Verwaltung übernehmen sollen, und wie diese Organe zu bilden sind.

4. Auch die einzelnen Verwaltungsbehörden müssen so zweckmäßig aufgebaut sein, daß sie ihr Ziel mit einem Minimum an Mitteln erreichen können. Die Behörde muß, soweit es im Interesse der Verwaltungsführung notwendig ist, in kleinere Sachbereiche gegliedert werden. Die Aufgaben der Behörde sind nach bestimmten sachlichen Gesichtspunkten auf diese Gliedstellen zu verteilen. Schließlich muß auch innerhalb dieser Gliedstellen eine zweckmäßige Aufgabenverteilung und Abstimmung der Arbeitspensen erfolgen.

5. Arbeitseinsatz und Arbeitsablauf müssen zweckmäßig geregelt werden. Jede Ueberorganisation ist zu vermeiden, da sie sowohl den Verwaltungsvollzug verteuert als auch zur Lahmlegung persönlicher Initiative und zur Erstarrung der Verwaltung führen kann. Leitende und ausführende Funktionen müssen richtig gegeneinander abgegrenzt werden.

6. Das Personalproblem ist in befriedigender Weise zu lösen. Es dürfen nur soviel Dienstkräfte beschäftigt werden, als zur Sicherung der öffentlichen Zielsetzungen unbedingt erforderlich sind. Ein ordnungsmäßiger und wirtschaftlicher Verwaltungsvollzug hängt ferner zu einem wesentlichen Teil von der richtigen Auswahl der Dienstkräfte, ihrer gründlichen fachlichen Ausbildung und einer zweckmäßigen Regelung der Anstellungsbedingungen ab.

   Die gesamte öffentliche Verwaltung muß soweit als möglich vereinfacht werden, um die Kosten des Verwaltungsapparates, der nun einmal für die Durchführung der öffentlichen Aufgaben erforderlich ist, möglichst niedrig zu halten. Allen Ausuferungen der öffentlichen Verwaltung muß wirksam begegnet werden.

IV. Für die Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Verwaltung hat naturgemäß ein Aufgabengebiet besondere Bedeutung: die Verwaltung der *öffentlichen Finanzen.* Der Finanzverwaltung fällt die Aufgabe zu, die für die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben erforderlichen Mittel in wirtschaftlichster Weise zu beschaffen, auf ihre wirtschaftliche Verwendung zu achten und die im Eigentum der öffentlichen Hand stehenden Vermögenswerte wirtschaftlich zu verwalten.

Bei der Beschaffung der Einnahmen muß sorgsam geprüft werden, in welchen Fällen die Kosten bestimmter öffentlicher Einrichtungen durch spezielle Entgelte — privatrechtlicher Art oder in der Form öffentlich-rechtlicher Gebühren und Beiträge — gedeckt werden können, und in welcher Weise bei der Festsetzung dieser Entgelte zu verfahren ist. Wirtschaftliche Ueberlegungen erfordert auch die Umlegung der Steuern, die Verteilung der Steuerquellen auf die öffentlichen Verbände sowie der Finanz- und Lastenausgleich zwischen den Verbänden.

Ziel der Ausgabenwirtschaft muß die wirtschaftliche Verwendung der Mittel sein. Die der öffentlichen Gesamtverwaltung zur Verfügung stehenden Mittel werden zunächst auf die verschiedenen Aufgabengebiete in der Weise zu verteilen sein, daß der größte Erfolg im Sinne des feststehenden Zieles der öffentlichen Betätigung für die Volksgesamtheit erreicht wird. Die verschiedenen Bedürfnisse müssen sodann mit dem geringsten Aufwand an Mitteln befriedigt werden. In der Praxis wird es sich dabei in der Regel darum handeln, die durch den Haushaltsplan zur Verfügung gestellten Mittel möglichst sparsam zu verwalten. Es ist zu prüfen, inwiefern durch organisatorische Maßnahmen zur Erzielung einer sparsamen Ausgabenwirtschaft beigetragen werden kann. Der Frage der finanziellen Verantwortlichkeit muß dabei besondere Beachtung geschenkt werden.

V. Zur Sicherung einer wirtschaftlichen Verwaltungsführung vermag ein sinnvolles K o n t r o l l s y s t e m wesentlich beizutragen. Während die Organisationstätigkeit das Ziel verfolgt, die günstigsten Voraussetzungen für einen wirtschaftlichen Verwaltungsvollzug zu schaffen, und die leitende Verwaltungsarbeit die Ausführung der Arbeiten so zu lenken hat, daß das Aufgabenziel mit dem geringsten Aufwand erreicht wird, fällt

der Verwaltungskontrolle die Aufgabe zu, nach Durchführung der Aufgaben festzustellen, ob das Ziel der Verwaltungstätigkeit tatsächlich, und zwar mit einem Minimum an Aufwand, erreicht worden ist.

Der Hauptwert der Kontrolltätigkeit liegt darin, daß sie zu gesetzmäßiger, einheitlicher und wirtschaftlicher Verwaltungsführung erzieht. Aus den festgestellten Fehlern muß die Leitung der betreffenden Verwaltungsbehörde die Erkenntnisse für die Zukunft ziehen, also im Organisationswege dafür sorgen, daß gleiche Fehler nicht wieder unterlaufen.

Vom Standpunkt der Wirtschaftlichkeit wird von einem Kontrollsystem zu fordern sein, daß es in sich wirtschaftlich ist. Es muß innerhalb der Gesamtverwaltung die richtige Stellung erhalten, um die Kontrollfunktion wirksam ausüben zu können. Jede Ueberorganisation ist zu vermeiden.

Voraussetzung dafür, daß das gemeinsame oberste Ziel der öffentlichen Verwaltung — die Erhaltung und Förderung des Volksganzen — in zweckmäßigster und wirtschaftlichster Weise erreicht wird, ist nach alledem, daß die Aufgabenverteilung, der Verwaltungsaufbau, der Verwaltungsvollzug einschließlich der Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft, sowie die Verwaltungskontrolle zweckmäßig und mit dem geringsten Aufwand durchgeführt werden, und daß alle diese Maßnahmen harmonisch ineinandergreifen. Die wichtigsten Faktoren für die Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Verwaltung werden Gegenstand eingehender Prüfung sein.

III. Grundsätzliches zur Frage der Aufgabenverteilung unter die öffentlichen Verbände.

Die öffentlichen Aufgaben werden zwischen der unmittelbaren staatlichen Verwaltung und den Selbstverwaltungskörperschaften, denen der Staat im Interesse einer zweckmäßigen und wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung und der Entlastung der staatlichen Verwaltung bestimmte Aufgabengebiete zur eigenverantwortlichen Verwaltung überträgt bezw. überläßt, geteilt. Die Selbstverwaltung schließt ein großes Maß von Hoheitsrechten ein, z. B. ein eigenes Haushaltsrecht, das Recht zur Anstellung von Dienstkräften im öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis, zum Erlaß von Satzungen und zur Uebernahme neuer Aufgaben. Das Prinzip der Selbstverwaltung widerspricht keineswegs etwa der Idee des Führerstaates. Zum Begriff des nationalsozialistischen Führerstaates gehört wohl die unbedingte Befehlsmöglichkeit der Staatsführung. Begrifflicher Bestandteil des Führerstaates ist aber auch das Vorhandensein von Unterführern, die das Recht zur Selbstentscheidung haben, zugleich aber auch die Last der Verantwortung tragen. Der Verwirklichung dieses staatspolitischen Zieles dient u. a. die Dezentralisation, d. h. die Uebertragung von Zuständigkeiten auf besondere Körperschaften als Träger dezentralisierter Verwaltungsaufgaben.[1]

Am umfassendsten ist die räumliche Dezentralisation auf die Gebietskörperschaften, deren Aufgabenkreis grundsätzlich universell ist. Daneben erfolgt eine Delegation spezieller Aufgaben auf eine große Anzahl anderer Selbstverwaltungsorganisationen, z. B. die öffentlich-rechtlichen Berufsstände: Reichsnährstand, Industrie- und Handelskammer, Handwerkerkammer, Innungen, Reichskulturkammer und bestimmte Körperschaften, denen ein Teil der sozialen Aufgaben übertragen worden ist: Krankenkassen, Invaliden-, Angestellten-, Knappschaftsversicherung, Berufsgenossenschaften.

Eine zweckmäßige Verteilung der öffentlichen Gesamtaufgaben auf die vielen Zweige der öffentlichen Verwaltung — insbesondere

1. RM. Frick: Probleme des neuen Verwaltungsrechts. DGT. 1936, Nr. 21.

die Aufgabenteilung zwischen staatlicher Verwaltung und kommunaler Selbstverwaltung — und eine klare Abgrenzung der Zuständigkeiten haben für einen wirtschaftlichen Verwaltungsvollzug größte Bedeutung. Die öffentlichen Aufgaben müssen unter die verschiedenen Verwaltungen so verteilt werden, daß sie in zweckmäßigster Weise und mit dem geringsten Aufwand an öffentlichen Mitteln erfüllt werden können. Die Aufgabenerfüllung muß für die Volksgesamtheit den größten Nutzen ergeben. Niemals kann es sich bei der Zuteilung einer Aufgabe nur darum handeln, für den Einzelfall die beste organisatorische Lösung zu finden, vielmehr müssen stets auch die Gesamtinteressen der öffentlichen Verwaltung berücksichtigt werden. Eine sorgfältige Prüfung in dieser Richtung muß jeder Aufgabenübertragung vorangehen, da grundsätzliche organisatorische Fehler bei der Größe der öffentlichen Verwaltung und der meist unbegrenzten Dauer der öffentlichen Aufgaben sich auch finanziell sehr nachteilig auswirken können. Grundsätzlich geben — selbstverständlich im Rahmen der politischen Zielsetzungen — Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit den Ausschlag dafür, welche Aufgaben sich der Staat selbst vorbehält und welche er den unteren Verbänden überträgt bezw. überläßt.

Bei der Uebertragung von Aufgaben auf diese Verbände und den zur Durchführung dieser Aufgaben ergehenden zentralen Regelungen kann naturgemäß nicht immer den verschiedenartigen Verhältnissen bei den einzelnen Verbänden sowohl in verwaltungsmäßiger als auch finanzwirtschaftlicher Hinsicht Rechnung getragen werden. Derartige generelle Regelungen müssen daher stets genügend Raum für eine gesunde Anpassung an die örtlichen Verhältnisse lassen. Jede zentrale Regelung bedeutet an sich schon eine gewisse Erstarrung des lebendigen Rechts. Ein Aufgabengebiet wird oft erst dadurch wirklich schwierig, daß der Gesetzgeber alle Einzelheiten mit größter Genauigkeit zu ordnen versucht. Es wäre ein Irrtum zu glauben, daß eine möglichst große äußere Einförmigkeit der beste Schutz gegen fehlerhafte Verwaltungsführung sei. Werden die unteren Verbände gezwungen, sich einem den tatsächlichen Verhältnissen in ihrem Wirkungsbereich gar nicht angepaßten Schema zu fügen, so wird hier der organische Zusammenhang des Ganzen empfindlich gestört. Schlechte Aufgabenerfüllung, Reibungen beim Verwaltungsvollzug, Verteuerung der Verwaltungsführung und Erstarrung der Verwaltung wären die unabwendbaren Folgen. Es sollte daher nicht mehr als unbedingt erforderlich ist, zentral gere-

gelt werden. Generelle Regelungen sollten also grundsätzlich nur Rahmenvorschriften sein. Gerade der Gemeinde muß, wenn sie als Selbstverwaltung lebendig wirken soll, ein ausreichender Aufgabenkreis belassen werden. Es sollten auch äußerliche Verschiedenheiten von Gemeinde zu Gemeinde, wenn sie in den örtlichen Verhältnissen begründet sind, nicht auf jeden Fall beseitigt werden. Eine Uniformierung der Selbstverwaltung würde zu ihrer Verödung führen.

Die Hauptschwierigkeiten der Aufgabenverteilung und Behördenorganisation liegen darin, das Maß von Zentralisation und Dezentralisation in richtiger Weise abzuwägen und zu bestimmen. Die äußerste Form der Zentralisation wäre die Führung der Verwaltung durch eine einzige Behörde. Mit dem Wort „Zentralisation" wird aber gemeinhin nicht das Fehlen jeglicher Dezentralisation, sondern nur deren Verkümmerung zum Ausdruck gebracht. Mehr oder minder starke Elemente der Zentralisation hat jede einheitlich geführte Verwaltung auch bei ausgedehnter Dezentralisation aufzuweisen. Im Reich und in den bisherigen Ländern verkörpern die Fachminister dieses zentralisierende Element. In Erscheinung tritt es z. B., wenn der Minister den Oberpräsidenten, Regierungspräsidenten, Landräten und Ortspolizeibehörden Weisungen erteilt, die diese befolgen müssen.

Es ist viel darüber diskutiert worden, ob einer größeren Zentralisation oder einer ausgedehnteren Dezentralisation der Aufgaben und der Verwaltung auf die Selbstverwaltungskörperschaften der Vorzug zu geben sei. „Zentralisation begünstigt rasches und einheitliches Handeln, vernachlässigt aber andere Werte, wie örtliche Sachkunde, Mitwirkung der Beteiligten. Ihnen tragen die verschiedenen Formen der Dezentralisation Rechnung."[2] „Grundsätzlich bedeutet die Uebernahme einer Aufgabe durch den Staat eine gewisse Nivellierung, die Uebernahme durch eine Gemeinde eine Anpassung an die lokalen Verhältnisse."[3] Der Verwaltungspraktiker neigt dazu, die Frage vom Standpunkt seiner Verwaltung aus zu beurteilen. Der Ministerialbeamte wird also im allgemeinen der Zentralisation, der Beamte der Selbstverwaltung der Dezentralisation den Vorzug geben.

Die Entwicklung der Nachkriegszeit zeigt eine stark zentralistische Tendenz. Das Reich war ständig bestrebt, den Ländern und

2. Jellinek: Verwaltungsrecht, 2. Aufl., Berlin 1929, S. 57.
3. Englis, Karel: Finanzwissenschaft. Brünn 1931, S. 60.

Gemeinden Aufgabengebiete abzunehmen. Die Zeit seit der Machtergreifung durch den Nationalsozialismus läßt ebenfalls, und zwar auch außerhalb der durch die Schaffung des Einheitsstaates hervorgerufenen Entwicklung, stark zentralistische Züge erkennen. Nach dem Uebergang der Länderhoheit auf das Reich gingen die Zentralisierungsbestrebungen auf Kosten des Zuständigkeitsbereiches der Gemeinden. Teils begnügte sich das Reich damit, bestimmte Verwaltungszweige der unteren Verbände seiner unmittelbaren Befehlsgewalt zu unterstellen, teils wurden bestimmte Aufgaben neu eingerichteten Sonderbehörden übertragen. Es wäre falsch, aus der ohne Zweifel bestehenden Zentralisierungstendenz, die ihre tiefere Ursache zum Teil auch in dem allgemeinen Streben nach Uniformierung des menschlichen Daseins hat, darauf zu schließen, daß eine Zentralisation der Aufgaben durch die Entwicklung bedingt sei und daher auf jeden Fall auch weiterhin nachhaltige Förderung verdiene. Das ständige Anwachsen des öffentlichen Aufgabenbereiches in den letzten Jahrzehnten läßt im Gegenteil eine weitgehende Dezentralisation der öffentlichen Aufgaben ratsam erscheinen.

Die Aufgabenverteilung muß möglichst den natürlichen Gegebenheiten und Interessen der öffentlichen Gemeinschaften angepaßt werden. Bei der Abgrenzung des Aufgabenbereiches der kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften muß vor allem darauf geachtet werden, daß die in der Gemeinschaft ruhenden Kräfte zur vollen Entfaltung kommen können. Grundsätzlich sollte der Staat selbst nur solche Aufgaben übernehmen, die sich auf das Staatsganze beziehen, oder bei denen er ein besonderes Interesse an einer gleichmäßigen Durchführung im ganzen Staatsgebiet hat. Von Aufgaben, die von Selbstverwaltungskörpern, insbesondere den Gemeinden und Gemeindeverbänden, in gleicher Weise oder gar besser erledigt werden können, muß sich die staatliche Verwaltung möglichst entlasten, damit sie die Aufgaben, die einer zentralen Regelung bedürfen, umso zweckmäßiger erfüllen kann. Auch vom rein organisatorischen Standpunkt ist also weitgehende Aufgabendezentralisation am zweckmäßigsten, da eine ungesunde Aufblähung des staatlichen Verwaltungsapparates dadurch vermieden wird. Die Schwerpunktsverlegung nach unten hat eine erhebliche Arbeitsentlastung zur Folge. Je umfangreichere Aufgabengebiete den Selbstverwaltungskörperschaften zur selbstverantwortlichen Verwaltung übertragen werden, umso weniger wird berichtet, zurückgefragt und wieder berichtet. Der erweiterte Zuständigkeitsbereich wird auch im allgemeinen das Ver-

antwortungsbewußtsein und die Leistungen bei den Behörden der Selbstverwaltung steigern. „Zentralisation ist also nur insoweit gut, als sie notwendig ist ... Eine starke und gesicherte Zentralgewalt hat in der Erkenntnis ihrer eigenen Lebensgesetze das Bedürfnis, einen wohlabzuwägenden Anteil ihrer Gesamtaufgaben zu dezentralisieren."[4]

Oft gibt für die Uebernahme oder Uebertragung einer bestimmten Aufgabe auf einen öffentlichen Verband die finanzielle Leistungsfähigkeit den Ausschlag. Es liegt grundsätzlich im Interesse einer wirtschaftlichen Verwaltungsführung, daß die öffentlichen Verbände ihre Aufgaben möglichst aus eigenen Mitteln bestreiten, da jeder Verband erfahrungsgemäß mit diesen am sparsamsten umzugehen pflegt. Sind jedoch untere Verbände auf Grund ihrer Orts- und Sachkenntnis für die Erledigung bestimmter Aufgaben qualifiziert, und ist die Gewähr für eine ordnungsmäßige Verwaltung der Aufgaben vorhanden, so bestehen, auch bei finanzieller Leistungsunfähigkeit, gegen die Uebertragung oft keine Bedenken. Es werden dann aber die höheren Instanzen und letzten Endes das Reich durch Beihilfen helfend und ausgleichend eingreifen müssen. Grundsätzlich kann allerdings die Form der Beihilfen vom Standpunkt der Wirtschaftlichkeit nicht befürwortet werden, da jede Art von Subsidien die finanzielle Verantwortung schwächt. Zudem wird auch die Gewährung von Beihilfen durch die höheren Instanzen häufig von der Erfüllung bestimmter Bedingungen abhängig gemacht, läuft also oft auch auf eine Beschränkung der Selbstverwaltung hinaus. Eine neue Zuständigkeitsregelung wird daher in der Regel vorzuziehen sein.

Einer Verteilung neuer Aufgaben nach rein rationalen Gesichtspunkten stehen in der Praxis häufig die verschiedenartigsten Hindernisse entgegen, die sich vor allem aus dem Vorhandensein schon bestehender Behördenorganisationen und Regelungen ergeben und nicht immer unbeachtet bleiben können. Oft werden auch gleichzeitig Fragen des Finanz- und Lastenausgleichs akut. Diese Schwierigkeiten entfallen zum Teil bei einer vollkommenen Neuorganisation der Verwaltung. Daher kommt der Frage der zweckmäßigen und wirtschaftlichen Aufgabenverteilung bei der Neugestaltung der deutschen Verwaltung besondere Bedeutung zu. Künftig werden die

4. Müller-Haccius: Dezentralisation der öffent. Verwaltung durch die Gebietskörperschaften. DGT. 1936, Nr. 20.

Gesamtaufgaben der Gebietskörperschaften in folgende Aufgabengruppen gegliedert sein:

1. Eigentliche Reichsaufgaben; sie werden von reichseigenen Behörden verwaltet.
2. Uebertragene Reichsaufgaben. Es handelt sich hier um Reichsaufgaben, die den Gemeinden und Gemeindeverbänden zur Erfüllung „nach Anweisung" übertragen werden. Es wird Will[5] zuzustimmen sein, wenn er grundsätzlich fordert, daß lediglich solche Aufgaben zur auftragsweisen Erledigung überwiesen werden sollten, die nur von einem Teil der Gemeinden und Gemeindeverbände zu erfüllen sind. Aufgaben, die von allen Gemeinden zu übernehmen sind, sollten grundsätzlich zu Pflichtaufgaben erklärt werden.
3. Pflichtaufgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände; sie werden diesen zur eigenverantwortlichen Erledigung zugewiesen.
4. Freiwillige Aufgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände.

Um eine wirtschaftliche Aufgabenerfüllung zu erreichen, müssen die finanziellen Lasten und die Verantwortlichkeit für die Mittelaufbringung für die eigentlichen und die übertragenen Reichsaufgaben dem Reich, für die übrigen Aufgabengruppen den Gemeinden und Gemeindeverbänden übertragen werden.

Für einen reibungslosen Verwaltungsvollzug ist eine eindeutige Abgrenzung der Zuständigkeiten der einzelnen Verwaltungsstellen von größter Wichtigkeit, da andernfalls durch Ueberschneidungen und fortwährende Kompetenzkonflikte der Verwaltungsvollzug in der empfindlichsten und schädlichsten Weise gestört werden könnte. Auch bei einer bestgeordneten Aufgabenverteilung werden sich Zuständigkeitsstreitigkeiten, insbesondere in den mittleren und unteren Instanzen, selbstverständlich nicht vermeiden lassen, denn der öffentliche Behördenorganismus und der Aufgabenbereich sind zu umfangreich, um jegliche Reibung auszuschließen. In der Mittel- und Unterinstanz lassen sich diese Konflikte im Instanzenwege verhältnismäßig leicht beseitigen. Sie belasten den Verwaltungsvollzug nur dann erheblich, falls sie größeren Umfang annehmen, was namentlich dann eintreten kann, wenn allgemeine Anweisungen der zentralen Stellen an die nachgeordneten Behörden die erforderliche

5. DGT. 1937, S. 614 ff.

Klarheit vermissen lassen. Destruktiv auf den ganzen Verwaltungsorganismus aber würde es wirken, wenn schon bei den Zentralbehörden über die Abgrenzung der Ressorts ständige Unklarheiten bestänen, oder wenn eine an sich gegebene sachliche Aufgabengliederung durch ständige Bestrebungen eines Ressorts auf Erweiterung seiner Macht gestört werden würde.

IV. Grundsätze für einen wirtschaftlichen Verwaltungsaufbau.

Die öffentliche Verwaltung erfüllt ihr oberstes Aufgabenziel dann wirtschaftlich, wenn sie alle ihre Teilaufgaben möglichst vollkommen und mit dem kleinsten Aufwand an Mitteln durchführt. Ein klar und einfach gegliederter Staat und ein zweckmäßiger Aufbau der Verwaltungsbehörden sind wesentliche Voraussetzungen hierfür. Gerade der deutsche Staat erfordert infolge der verschiedenartigen Bedürfnisse seiner Landesteile, des hohen Standes der Kultur und Technik und der vielfältigen sozialen Bedürfnisse einen außerordentlich leistungsfähigen Verwaltungsorganismus. Um die Verwaltung einerseits zu höchsten Leistungen zu befähigen, andererseits aber die Kosten möglichst niedrig zu halten, müssen Form und Aufbau der Verwaltung auf das sorgfältigste überlegt werden. Es kann kein für alle Zeiten gültiges Schema für die zweckmäßigste Gestaltung des öffentlichen Organismus geben. Die Stellung der öffentlichen Verwaltung im gesamten Lebensbereich des Volkes, vor allem der Umfang der öffentlichen Aufgabengebiete, werden bestimmend auf den Aufbau der öffentlichen Verwaltung einwirken und im Interesse einer wirksamen Aufgabenerfüllung immer wieder eine Anpassung an die jeweiligen Verhältnisse erfordern. Im Idealfalle müßte der Behördenaufbau einer streng rationalen Aufgabengliederung entsprechen. Rationale Aufgabenverteilung und rationaler Behördenaufbau würden sich dann also decken.

Eine derartige idealtypische Anpassung der Behördenorganisation an die Aufgabengliederung ist aber in der Praxis nur selten möglich. Sie wäre auch aus staatspolitischen Gründen nicht erwünscht, denn niemals darf der Verwaltungsorganismus zu einer reinen Zweckschöpfung eines modernen Verwaltungsrationalismus werden. Oberstes Ziel der Verwaltungsgliederung muß sein, daß der Aufbau der öffentlichen Gesamtverwaltung den Lebensbedürfnissen des Volkes Rechnung trägt, daß er lebens- und volksnah ist. Innerhalb dieser obersten Zielsetzung muß aber der Aufbau im höchsten Grade zweckmäßig und wirtschaftlich sein. Es wäre ein grundsätzlicher Fehler, wenn man bei dem Aufbau der Verwaltung auf die

natürliche Gliederung des Volkes, auf lebensmäßig zusammengehörige Siedlungseinheiten, auf die verschiedenartigen Bedürfnisse der einzelnen Landesteile, keinerlei Rücksicht nähme, oder wenn gar natürlich gewachsene Einheiten planmäßig zerschlagen werden würden, um einen streng zweckrationalen Verwaltungsaufbau zu ermöglichen. Selbstverständlich soll dem Verwaltungsorganisator nicht verwehrt werden, unter bestimmten Voraussetzungen auch in die natürliche Gliederung des Volkes korrigierend einzugreifen, wenn es aus übergeordneten Interessen der Gesamtheit oder aus Ersparnisgründen erforderlich ist. Stets wird aber dann eine den Verhältnissen angepaßte organische Umformung anzustreben sein. In vollkommenster Weise läßt sich eine weitgehende Uebereinstimmung von natürlicher Aufgabengliederung und Behördenorganisation bei einer völligen Neuorganisation der öffentlichen Verwaltung erreichen.

Der Organisationstätigkeit fällt bei dem Aufbau der öffentlichen Gesamtverwaltung eine außerordentlich bedeutungsvolle und schwierige Aufgabe zu, denn der große Behördenorganismus muß sowohl horizontal als auch vertikal so zweckmäßig aufgebaut und gegliedert werden, daß ein schneller und reibungsloser Verwaltungsvollzug ermöglicht wird. Bei jeder Neuorganisation ist stets darauf zu achten, daß der zu schaffende Behördenorganismus nicht nur den Notwendigkeiten des Augenblicks Rechnung trägt, sondern auch eine Anpassung an die künftige Entwicklung ermöglicht, denn es erwachsen der öffentlichen Verwaltung ständig neue Aufgaben, die in der Regel den bestehenden Verwaltungsstellen übertragen werden müssen. Ist eine reibungslose Eingliederung nicht möglich, so sind ständige Umorganisationen, die den Verwaltungsvollzug außerordentlich erschweren und verteuern, notwendig. Eine abschließende Organisation eines Verwaltungszweiges sollte stets erst dann erfolgen, wenn die Aufgabe auf dem betreffenden Verwaltungsgebiet selbst eindeutig abgegrenzt ist. Es ist aber nicht nur das Behördensystem in zweckmäßigster Weise aufzubauen, sondern auch von vornherein für eine reibungslose Zusammenarbeit der gesamten öffentlichen Verwaltung zu sorgen. Vor allem muß allen zielfremden Einflüssen, z. B. Ueberschneidungen beim Verwaltungsvollzug, Kompetenzstreitigkeiten, Leerlauf und sonstigen die Verwaltungsarbeit hemmenden und verteuernden Einflüssen nach Möglichkeit schon auf organisatorischem Wege wirksam begegnet werden.

Die Zuteilung von Aufgaben durch zentrale Stellen an die ausführenden Verwaltungsbehörden muß im Interesse einer möglichst

gleichmäßigen Entwicklung des Volksganzen notwendig nach einheitlichen Gesichtspunkten erfolgen. In einem geordneten Staatswesen muß ferner die Gewähr dafür bestehen, daß alle Anweisungen der Zentralbehörden von den nachgeordneten Behörden ordnungsgemäß und nach einheitlichen Gesichtspunkten durchgeführt werden. Ein einheitlicher Aufbau des gesamten öffentlichen Behördenorganismus ist daher unerläßlich; er ist Voraussetzung für die Einheit der Verwaltung, eine richtige Aufgabenerfüllung und einen wirtschaftlichen Verwaltungsvollzug. Der Aufbau des gesamten Behördenorganismus muß aber auch einfach, gleichmäßig, übersichtlich und elastisch sein. Zentralbehörden, die übrigen Amtsstellen und besonders der Bürger, müssen den Verwaltungsaufbau leicht übersehen können. Ein einfacher, gleichmäßiger Behördenaufbau erleichtert den Aufsichts- und Prüfungsbehörden wesentlich die Ausübung ihrer Aufsichts- und Kontrollrechte. Jede Verwaltungsstelle muß organisch in das Staatsganze eingegliedert sein; alle Glieder dieses großen Organismus müssen in voller Harmonie ineinandergreifen. Die Bildung von Sonderbehörden für spezielle Verwaltungsaufgaben beeinträchtigt die Uebersichtlichkeit der Gesamtverwaltung, stört ihre Einheitlichkeit und ist daher nach Möglichkeit zu vermeiden. Auch Sonderaufgaben müssen möglichst den Behörden der allgemeinen Landesverwaltung oder den Selbstverwaltungskörperschaften übertragen werden, bei denen erforderlichenfalls besondere Fachabteilungen (Anstalten) zu bilden sind.

Staatliche Verwaltung und Selbstverwaltung haben zwar in Deutschland besondere Behördensysteme, doch hängt der Aufbau beider Verwaltungszweige sehr eng miteinander zusammen.

In der Praxis ist streng darauf zu achten, daß eine sinnvolle Ordnung des Behördenaufbaues nicht gestört wird. Unvereinbar mit einer ordnungsmäßigen Verwaltungsführung wäre es, wenn außer den zur Nachprüfung von Verwaltungsakten berufenen Aufsichtsbehörden und Verwaltungsgerichten andere Behörden oder gar verwaltungsfremde Stellen auf die Verwaltungsführung einen maßgebenden Einfluß ausüben könnten. Jede Behörde darf Anweisungen nur von bestimmten übergeordneten Instanzen erhalten, da sonst eine zielbewußte Arbeit nicht möglich ist. § 114 DGO bestimmt daher, daß nur die im Gesetz bestimmten Aufsichtsbehörden zu Eingriffen im Aufsichtswege befugt sind.

V. Sicherung der Einheit der Verwaltung der Gemeinden.

Das Problem der Einheit der Verwaltung ist für eine wirtschaftliche Aufgabenerfüllung durch die Gemeinden von großer Bedeutung. Es ist dies überhaupt eine der Kernfragen des Gemeinschaftsrechts.[1] Die Durchführung aller öffentlichen Aufgaben im Bereich der örtlichen Gemeinschaft nach einheitlichem Plan und Willen muß gesichert werden. Ein tatkräftiges Wirken für die Gemeinschaft ist nur möglich, wenn die Einheit der Gemeinschaft auch organisationsrechtlich in der Einheit der örtlichen Verwaltung ihren Ausdruck findet. Ein Auseinanderreißen des Zusammenhanges zwischen Gemeinschaftskraft und Verwaltungskraft schwächt die Gemeinschaft selbst und damit auch ihre verwaltungsmäßigen Leistungen. Eine zweckmäßige und wirtschaftliche Erfüllung der vielen öffentlichen Aufgaben in der örtlichen Gemeinschaft ist nur möglich, wenn alle diese Aufgaben an einer Stelle, die in der Lage ist, den gesamten Aufgabenbereich zu übersehen und die auch die Verantwortung für alle Maßnahmen übernehmen kann, zusammengefaßt werden. Diese Stelle ist die Gemeindeverwaltung, die infolge ihrer genauen Kenntnis der örtlichen Verhältnisse eine Erfüllung der öffentlichen Aufgaben im Bereich der Gemeinde in einfachster und sinnvollster Weise sicherzustellen vermag. In der Begründung zur DGO wird die Notwendigkeit der Einheit der örtlichen Verwaltung wie folgt dargelegt:

„Das Herausgreifen der Einzelaufgaben aus dem Gesamtrahmen macht auch für die Bevölkerung die Zuständigkeiten unübersichtlich. In einer Sache muß oft eine Reihe von Behörden angegangen werden. Die Auseinandersetzungen „zuständigkeitshalber", die Notwendigkeit der Herstellung des „Einvernehmens" einer Reihe sachbeteiligter Behörden hemmen den Gang der Verwaltung zum Schaden des Verwaltungserfolges und der Bevölkerung. Am fühlbarsten aber wird für die Bevölkerung, daß sie von einer Reihe von Aufgabenträgern mit Sonderabgaben, -umlagen, -beiträgen und -gebühren in Anspruch genommen wird. Es ist daher unbedingt notwendig, die

1. Markull: Die Einheit der örtlichen Verwaltung. Jahrbuch für Komm. Wiss. 1936 II, S. 89.

Einheit der Verwaltung in der örtlichen Instanz soweit als möglich wiederherzustellen und sie vor allem für die Zukunft zu sichern.'

Die DGO bekennt sich also vorbehaltlos zu dem Grundsatz der Einheit der örtlichen Verwaltung.

Die Einheit der gemeindlichen Selbstverwaltung ist in den Nachkriegsjahren vielfach gestört worden, und zwar selbst bei Aufgabengebieten, die ihrem Wesen nach zu den eigentlichen örtlichen Gemeinschaftsaufgaben gehören. Auf dem Gebiet der Fürsorge z. B. wurde die Betreuung der Erwerbslosen abgezweigt und einer Sonderverwaltung des Reiches übertragen. Ferner ist das Gesundheitswesen zu einer Reichsaufgabe erklärt und weitgehend verselbständigt worden. Auch auf vielen anderen, allerdings weniger wichtigen Aufgabengebieten der Gemeinden sind in den letzten Jahren zentrale Regelungen ergangen, die die Selbstverwaltung teils durch die Unterstellung der Gemeinden unter eine Fachaufsicht — z. B. beim Anzeigenwesen unter die Aufsicht des Werberates der deutschen Wirtschaft, beim Fremdenverkehrswesen unter den Reichsfremdenverkehrsverband E. V. bezw. die Landesfremdenverkehrsverbände, die bürgerlich-rechtliche Vereine sind —, teils durch Einengung der Rechte der örtlichen Verwaltung beschränken (Verbot der Kredithingabe seitens der Sparkassen an den Gewährsverband, Genehmigung der Einrichtung statistischer Aemter durch die Aufsichtsbehörden, Uebernahme des Kommandos der kommunalen Feuerwehr durch den staatlichen Polizeiverwalter bei bestimmten Notständen).

Die Verselbständigung eines Verwaltungszweiges und Fachaufsichten vermehren die Verwaltungsarbeit zwangsläufig, denn mit der Verselbständigung verhärten sich die Gegensätze der Verwaltungsstellen, da keine einheitliche Führung mehr besteht; an die Stelle einfachster Arbeitsformen im dienstlichen Verkehr tritt der formelle schriftliche Verkehr. Eine weitere Schwächung der Verwaltungskraft der Gemeinden durch eine weitere Zersplitterung muß in Zukunft auf jeden Fall gemieden werden. „Wir haben die Pflicht, alles von den Gemeinden abzuwehren, was ihren Aufgabenbereich nach irgendeiner Richtung beeinträchtigen könnte, denn jede Abspaltung führt notwendig zur Verkümmerung der Urzelle Gemeinde."[2] Es dürfen selbstverständlich gemeinschaftswichtige Aufgaben auch nicht auf Körperschaften oder sonstige Organe des stän-

2. RM. Frick auf der Sondertagung des Hauptamts für Kommunalpolitik auf dem Reichsparteitag 1936.

dischen Aufbaues übertragen werden. Berufsschulen dürfen z. B. nicht von berufsständischen Organisationen übernommen werden. Zu wünschen ist, daß die Einheit der örtlichen Verwaltung, soweit sie gestört ist, wieder hergestellt wird.[3]

Wenn auch eine weitgehende Beseitigung der Sonderverwaltungen und der Fachaufsichten erwünscht ist, so dürfte es doch unzweckmäßig sein, sämtliche Sonderverwaltungen auf jeden Fall der allgemeinen Verwaltung einzugliedern. Bürgermeister und Landrat würden dadurch u. U. ihrer eigentlichen Aufgabe, der Verwaltung der gemeinschaftswichtigen Angelegenheiten, entzogen werden, und nicht nur der Gemeinschaftsgedanke, sondern auch die Qualität der Verwaltungsarbeit würden darunter leiden. Die Einheit der Verwaltungsführung muß also vor allem für die gemeinschaftswichtigen Aufgaben gefordert werden. Auf Gebieten, die zur Gemeinschaft keine engere Beziehung haben oder auf denen übergeordnete Ziele der Gesamtheit eine straffe Führung in einer Hand erfordern, z. B. bei der Verwaltung der ertragreichen Steuern, hat die Sonderbehörde ihre Berechtigung. Auf diesen Gebieten kann die Fachbehörde auf Grund ihrer Spezialkenntnisse verwaltungsmäßig auch bessere Ergebnisse erzielen.

Der Einheit der örtlichen Verwaltung muß die Einheit der Kommunalaufsicht entsprechen. Sie kann nur wirksam ausgeübt werden, wenn sie in die Hand einer bestimmten Behörde gelegt wird. Nur die allgemeine Aufsichtsbehörde kennt die Verhältnisse der Kommunalverbände genau und ist daher in der Lage, im Einzelfall im Aufsichtswege Entscheidungen zu treffen, die die Belange der übrigen Zweige der betreffenden Kommunalverwaltung berücksichtigen. Eine Häufung der Fachaufsichten stört dagegen nicht nur die Einheit der Kommunalaufsicht, sondern bedeutet auch eine Gefahr für die Einheit der örtlichen Verwaltung; sie ist daher zu vermeiden. Durch eine weitgehende Eingliederung der Fachverwaltungen in die allgemeine Verwaltung läßt sich auch die Zahl der Fachaufsichten wesentlich vermindern.

Durch die DGO ist die allgemeine staatliche Aufsicht einer bestimmten Aufsichtsbehörde übertragen worden. Fachaufsichten über die Gemeinden dürfen nur auf Grund von Sondergesetzen ausgeübt

---

3. Näheres bei Markull a. a. O., S. 106 f.

werden. Zwangsmittel stehen ausschließlich den Kommunalaufsichtsbehörden zu. Der Sicherung der Einheit der örtlichen Verwaltung dienen im übrigen noch folgende Bestimmungen der DGO:

1. Staatliche Aufgaben und neue Pflichten dürfen den Gemeinden nur durch Gesetz übertragen werden.
2. Die Führung der Gemeindeverwaltung und die Verantwortung sind ausschließlich dem Bürgermeister übertragen. Alle übrigen gemeindlichen Organe haben nur beratende Funktionen. Im einzelnen wird hierauf an anderer Stelle einzugehen sein.

VI. Die Schaffung leistungsfähiger Verwaltungseinheiten.

1. Der Einfluß wirtschaftlich ausgeglichener Verbände auf die Verwaltungsführung.

Die verwaltungsmäßige Leistungsfähigkeit und damit eine wirtschaftliche Verwaltungsführung hängen bei den Gebietskörperschaften zum erheblichen Teil von der Größe des Gebietes und dessen Wirtschafts- und Steuerkraft ab. In seinen Gutachten über die Verwaltungen deutscher Länder hat der frühere Reichssparkommissar immer wieder auf die Notwendigkeit der Schaffung leistungsfähiger Verwaltungsbezirke hingewiesen. Die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der kommunalen Selbstverwaltung lassen sich ohne Zweifel noch erheblich steigern, wenn sie in den Stand gesetzt wird, ihre Aufgaben überwiegend aus eigenen Mitteln zu erfüllen. Gebiet und Finanzkraft müssen so abgestimmt sein, daß die Körperschaften ihre Aufgaben möglichst ohne Beihilfen höherer Verbände ordnungsmäßig durchführen können. Ohne Zweifel weisen mittlere und größere Verwaltungskörper in der unteren und mittleren Instanz, vor allem Gemeinden und Gemeindeverbände, bei gleichem Personal- und Sachaufwand in der Regel nicht nur rein verwaltungsmäßig bessere Leistungen auf, sondern sind auch finanziell leistungsfähiger als kleine Verbände. Es wäre also ein Irrtum, anzunehmen, daß kleine Gemeinden wirtschaftlicher zu arbeiten vermögen als große. Selbst kleinste Gemeinden müssen zur Erfüllung ihrer Pflichtaufgaben einen gewissen Verwaltungsapparat unterhalten. Ohne Zweifel sind in der Regel die Kosten der Verwaltung mehrerer kleiner Gemeinden höher als die einer großen Gemeinde, deren Einwohnerzahl sich mit der Gesamteinwohnerzahl der einzelnen Gemeinden deckt, unter der Voraussetzung allerdings, daß auch die größere Gemeinde noch eine ehrenamtliche Verwaltung zuläßt. Leistungsstarke Verbände vermögen sich Einrichtungen (Krankenhäuser, Badeanstalten, Versorgungs- und Verkehrsbetriebe) zu schaffen, die sich kleinere Verwaltungskörper wegen ihrer geringeren Finanzkraft ganz versagen müssen. Vorhandene Einrichtungen können rentabler ausgenutzt werden.

Auch rein verwaltungsmäßig lassen sich in größeren Verwaltungen bessere Ergebnisse erzielen. Durch die Zusammenfassung gleichartiger Arbeiten wird eine Spezialisierung und Intensivierung der Arbeit erreicht. Es werden Arbeitsenergien gespart, weil sich eine geringere Zahl von Dienstkräften die auf jedem Verwaltungsgebiet erforderlichen Erfahrungen und Kenntnisse von Gesetzen und Verwaltungsvorschriften anzueignen hat. Die auf einem Spezialgebiet tätigen Beamten erlangen infolge des umfangreicheren Anfalls gleichartiger Sachen eine größere Gewandtheit in ihrer Erledigung und können daher die einzelnen Arbeiten schneller und sachgemäßer ausführen. Größere Verwaltungen sind auch eher in der Lage, das erforderliche geschulte Personal in ihre Dienste zu nehmen und für leitende Stellen Personen mit wissenschaftlicher Vorbildung zu verpflichten. Dadurch kann die Qualität der Verwaltungsarbeit wesentlich gesteigert werden. Auch die Anwendung moderner technischer Hilfsmittel (Schreib-, Rechen-, Buchhaltungsmaschinen u. dgl.) ist nur in größeren Verwaltungen möglich. Hier lassen sich Ersparnisse an Sachaufwand (Bauunterhaltungs-, Heizungs- und Beleuchtungskosten) erzielen. Die Schaffung verwaltungskräftiger und finanziell ausgeglichener Verbände liegt schließlich auch im Interesse einer organischen Lösung des Finanz- und Lastenausgleichs. Das Verhältnis zwischen Steuerkraft und Steuerbelastung wird innerhalb der Verbände ausgeglichener.

Je leistungsfähiger die kreisangehörigen Gemeinden sind, um so vollständiger können sie ihre eigenen und die ihnen übertragenen Aufgaben aus eigener Kraft erfüllen, um so weniger braucht also der Landkreis einzugreifen, und je verwaltungskräftiger die Kreise sind, desto weniger Aufgaben braucht der höhere Verband zu übernehmen. Von den Kreisen und höheren Verbänden sind dann nur diejenigen Aufgaben durchzuführen, die sie wirklich zweckmäßiger und wirtschaftlicher als die unteren Verbände erfüllen können, nicht aber auch Aufgaben, die an sich von den unteren Verbänden besser durchgeführt, von ihnen aber wegen finanziellen Unvermögens nicht übernommen werden können. Je leistungsfähiger die unteren Verbände sind um so mehr können mittlere und obere Verbände und Behörden von Verwaltungsaufgaben entlastet werden, um so weniger Verbandsbildungen sind erforderlich und um so einfacher wird der Aufbau der öffentlichen Verbände und Behörden. Eine Verringerung der Zahl der unteren Verbände und Gemeinden würde auch zu einer Verminderung der Kosten der staatlichen Verwaltung

beitragen, da ein wesentlicher Teil der staatlichen Verwaltungstätigkeit auf Angelegenheiten der Gemeinden und der höheren Kommunalverbände entfällt. Je geringer deren Zahl ist, um so leichter ist die Führung der Aufsicht, und um so enger kann sich die persönliche Zusammenarbeit zwischen Kommunalbehörde und Aufsichtsbehörde gestalten. Je ausgeglichener die Leistungsfähigkeit der unteren Verbände, insbesondere auch der Gemeinden, ist, um so geringer ist der Bedarf, der im Wege des Lastenausgleichs über die höheren Kommunalverbände zu decken ist.

Eine sinnvolle Ordnung der Gebietsräume ist Grundlage für den Neuaufbau der Verwaltung im jetzigen Einheitsstaat. Eine Hauptaufgabe der Reichs- und Verwaltungsreform wird es sein, eine gewisse Leistungsgleichheit der Gebietskörperschaften zu erzielen, um eine der Volksgemeinschaft am besten dienende Aufgabenerfüllung durch die Gemeinden und Gemeindeverbände zu ermöglichen und zu sichern.[1] Das Reich muß die Gewißheit haben, einen bis in die untersten Stufen leistungsfähigen Verwaltungsapparat zu besitzen. Bestehen hier im Unterbau des öffentlichen Verwaltungsapparates leistungsunfähige oder leistungsschwache Verbände, so wird die Einheit der Aufgabenerfüllung gefährdet. Soweit die Gebiets- und Verwaltungseinheiten der bisherigen Länder den Anforderungen nicht genügen, muß eine gebiets- und verwaltungsmäßige Neuordnung erfolgen.

2. Die Möglichkeiten zur Stärkung der Verwaltungskraft der Gemeinden.

Für die Schaffung wirtschaftlich ausgeglichener und finanziell und verwaltungsmäßig leistungsfähiger Verwaltungskörper bestehen bei den Gemeinden zwei Möglichkeiten. Es kann versucht werden, entweder unter Verzicht auf eine Bindung an die natürlich gewachsenen Siedlungseinheiten großräumige Gemeinden mit fachlich geschulten Verwaltungskräften durch Beseitigung zu kleiner und leistungsschwacher Gemeinden zu bilden oder unter Schonung der naturgewachsenen Gebietseinheiten durch übergemeindliche Zusammenschlüsse — insbesondere kleinerer Gemeinden, die von ehrenamtlichen Bürgermeistern verwaltet werden — eine Stärkung der verwaltungsmäßigen Leistungskraft zu erreichen. Diese kann gege-

1. RM. Frick auf der Jahrestagung des DGT. am 7. und 8. 4. 1937.

benenfalls auch durch die Bestellung geeigneter Fachkräfte für mehrere Gemeinden zur gemeinsamen Führung wichtiger Verwaltungszweige gesteigert werden.

Es wird nicht möglich sein, eine einheitliche Lösung für das ganze Reichsgebiet zu finden, da die geographischen, siedlungsmäßigen und wirtschaftlichen Verhältnisse in den einzelnen Reichsgebieten zu verschieden sind. Eine schematische Lösung des Problems würde natürliche Zusammenhänge zerreißen und schwere organische Schäden zur Folge haben. Es wird von Fall zu Fall einer eingehenden Prüfung bedürfen, ob die eine oder die andere Lösung vorzuziehen ist. Daher hat auch die DGO von einer einheitlichen Regelung abgesehen und nur den gesetzlichen Rahmen für Reformmaßnahmen geschaffen. Die zweckmäßigste Regelung wird von Fall zu Fall im Verwaltungswege gefunden werden können. Die DGO hat die Voraussetzungen, unter denen eine gebietliche Neugliederung erfolgen kann, gesetzlich festgelegt. Eine Neugliederung wird in erster Linie der Forderung des § 4 DGO entsprechen müssen, nach welchem grundsätzlich das Gebiet jeder Gemeinde so bemessen sein soll, daß die örtliche Verbundenheit der Einwohner gewahrt und die Leistungsfähigkeit der Gemeinde zur Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist.

Die soziale Grundlage der Gemeindeverwaltung, die örtliche Verbundenheit der Einwohner, soll also grundsätzlich beibehalten werden. Dies liegt auch im Sinne einer wirtschaftlichen Verwaltungsführung, da Gemeinschaftskraft und Verwaltungskraft gerade in der Gemeinde sehr voneinander abhängen. Erstrebenswert ist bei Neugliederungen von Gemeinden keineswegs, durchweg Gemeinden von etwa gleicher Größe zu schaffen. Wenn auch im allgemeinen größere Gemeinden leistungsfähiger sind, so kann es doch nicht als zweckmäßig angesehen werden, aus rein rationalen Erwägungen und organisatorischer Zweckmäßigkeit unter Preisgabe natürlicher Zusammenhänge grundsätzlich die Bildung großer Gemeinden zu fördern. Sowohl Klein- als auch Mittel- und Großgemeinden haben im deutschen Verwaltungsleben ihre Aufgaben und ihre Berechtigung. Die Bildung zu großer Gemeinden sollte sogar bei allen erforderlich werdenden Neugliederungen grundsätzlich vermieden werden. Das Heimatgefühl erfährt in größeren Gemeinwesen in der Regel eine erhebliche Schwächung, was aus staatspolitischen Gründen unerwünscht ist. Auch bevölkerungspolitische Gründe stehen der Bildung zu großer Gemeinden entgegen, da die Großstadt die Bevölkerungs-

entwicklung ungünstig beeinflußt. Schließlich muß auch der leitende Verwaltungsbeamte auf jeden Fall die Leitung und die Uebersicht über die gesamte Verwaltung behalten. Bei einer Bildung zu großer Verwaltungskörper kann die Einheit der örtlichen Verwaltung gefährdet werden. Endlich besteht auch bei der Schaffung von Großgemeinden die Gefahr der Mechanisierung der Verwaltungsbeamten und der Verengung ihres Gesichtskreises infolge der ständigen Beschäftigung mit im allgemeinen gleichartigen Arbeiten. Die Tatkraft des einzelnen pflegt dann oft erheblich nachzulassen. Bürokratismus und Ressortgeist können leicht Wurzel schlagen und den Verwaltungsvollzug in schädlicher Weise beeinflussen. Es wäre also nach alledem verfehlt, die Lebensberechtigung einer Gemeinde nach ihrer Einwohnerzahl oder ihrer gegenwärtigen Wirtschaftsstruktur — die sich bald ändern kann — ausschließlich zu beurteilen. Gerade aus derartigen Ungleichheiten, wenn sie organisch bedingt sind, ergeben sich oft gesunde Ausgleiche innerhalb der Gemeindeverbände. Verschiedenheiten von Gemeinde zu Gemeinde, die aus der unterschiedlichen Größe und den andersartigen geographischen, verkehrswirtschaftlichen, kulturellen und geschichtlichen Verhältnissen entstehen, müssen also nicht auf jeden Fall beseitigt werden.

Eine schematische Zusammenlegung von Gemeinden wäre selbstverständlich auch nicht zweckmäßig. Bei allen Neugliederungen muß an die gegebenen Verhältnisse angeknüpft werden. Die Unmöglichkeit einheitlicher Lösungen hat sich bei der Verwaltungsreform in Oldenburg, die auf einer rein territorialen Neugliederung und Bildung großräumiger Gemeinden und dementsprechend großer Gemeindeverbände beruht, ergeben. Eine Gemeindereform im oldenburgischen Ausmaß wäre z. B. im deutschen Osten und in der Provinz Brandenburg nach den siedlungsmäßigen Gegebenheiten nicht durchführbar, da die Gemeinden hier durchweg vereinsamt in der Landschaft liegen.[2] Oft wird allerdings durch Zusammenlegungen oder Ausgemeindungen von Gemeinden die Verwaltungskraft gesteigert werden können. Zweckmäßig ist ein Zusammenschluß von Gemeinden stets dann, wenn dadurch erst eine leistungsfähige Gemeinde geschaffen wird, ferner wenn durch die Siedlungsentwicklung bereits eine enge Raumgemeinschaft hergestellt worden ist, also die natürlichen Voraussetzungen für einen organisatorischen Zusammenschluß vorliegen. Im ersteren Falle wird durch den Zusammenschluß die Vor-

2. Näheres bei Müller-Haccius DGT. 1935, S. 703 ff.

aussetzung für die Bildung eines leistungsfähigen Verwaltungsapparates geschaffen, im letztgenannten Falle wird ein Nebeneinanderlaufen gleicher Verwaltungseinrichtungen beseitigt, die Verwaltung verbilligt und die Leistungsfähigkeit gesteigert. Einer Eingemeindung einer kleinen Gemeinde in eine Großstadt wird stets eine sorgfältige Prüfung vorausgehen müssen. Die kleine Gemeinde wird, wenn sie lebensfähig ist, nicht ohne weiteres den Interessen der Großstadt geopfert werden dürfen. Nur bei besonders enger Verflechtung oder wenn übergeordnete Interessen (Landesplanung, militärische Gesichtspunkte) es erfordern, wird die Eingemeindung zu empfehlen sein. Bei jeder Ausdehnung großer Gemeinden im Wege der Siedlung wird zu beachten sein, daß die Ausgaben auf vielen Verwaltungsgebieten, insbesondere für Straßenregulierungen, Schulen, Wasser-, Gas- und Elektrizitätsversorgung, bei weiträumiger Besiedlung erheblich steigen. Die Siedlungstätigkeit muß daher planmäßig gelenkt werden, wozu das Wohnsiedlungsgesetz die erforderliche Handhabe bietet.

Ein Sonderproblem bieten die sogenannten Zwerggemeinden, die oft weder finanziell noch rein verwaltungsmäßig in der Lage sind, öffentliche Aufgaben in nennenswertem Umfange in zweckmäßiger Weise zu erfüllen. Ein gewisses Mindestmaß an Verwaltungsleistungen ist aber selbst in ländlichen Gemeinden erforderlich, wenn es auch hier nicht darauf ankommt, technisch vollkommene Leistungen zu erzielen. Um die Uebertragung örtlicher Aufgaben zu ermöglichen, wird eine Zusammenlegung von Zwerggemeinden, die nicht in der Lage sind, ein wirkliches gemeindliches Eigenleben zu führen und durch ihre Vielzahl auch die Bildung von Kreisen von annähernd gleicher Größe und Leistungskraft hemmen, zu lebenskräftigen Gemeinwesen oder eine Angliederung an leistungsfähige Gemeinden nicht zu umgehen sein. Bei einer Zusammenlegung darf man auch hier nicht schematisch verfahren, vielmehr muß von Fall zu Fall eine den Verhältnissen entsprechende Regelung getroffen werden. Innere Zusammenhänge dürfen nicht zerrissen, sondern es müssen die organisch gewachsenen Gebilde in zweckmäßiger Weise umgeformt werden. Zur Vermeidung übermäßiger steuerlicher Belastung wird darauf zu achten sein, daß in rein ländlichen Verhältnissen der ehrenamtliche Bürgermeister die Regel bleibt.

Selbst größere Gemeinden sind häufig den in den letzten Jahren erheblich gestiegenen verwaltungsmäßigen Anforderungen nicht mehr gewachsen. Auch hier muß von Fall zu Fall klargestellt wer-

den, in welcher Weise Abhilfe zu schaffen ist. Soweit persönliche Unzulänglichkeit des Bürgermeisters die Schuld trägt, wird er abberufen werden müssen. Sonst wird zu prüfen sein, ob durch Verstärkung des Personals ein ordnungsmäßiger Verwaltungsvollzug zu erreichen ist. Insbesondere wird dem ehrenamtlichen Bürgermeister, an dem auf dem Lande festgehalten werden muß, kein Uebermaß technischer Verwaltungsarbeiten zugemutet werden dürfen. Er muß wahrer Führer seiner Gemeinde bleiben und darf seine Kraft nicht in Schreibarbeiten aufbrauchen. Uebersteigt der Umfang der Verwaltungsgeschäfte die Kraft eines ehrenamtlichen Bürgermeisters, so ist die Berufung eines hauptamtlichen Gemeindeleiters oft nicht zu umgehen, doch wird in derartigen Fällen zu untersuchen sein, ob nicht gleichzeitig eine Eingliederung benachbarter kleinerer Gemeinden zweckmäßig ist.

Das Ziel aller Reformmaßnahmen muß sein, möglichst jede Gemeinde in die Lage zu versetzen, ihre Aufgaben unter Rücksichtnahme auf die Steuerkraft der Einwohner ordnungsmäßig zu erfüllen. Es müssen Gemeinden geschaffen werden, in denen „neben einem Höchstmaß an verwaltungsmäßiger Konzentration, staatspolitischer Zweckmäßigkeit und wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit die gemeinschaftsmäßigen, raumbezogenen Bindungen vorhanden sind. In diesen Gemeinden wird das organische Gemeinschaftsleben am besten die eigenwüchsige Entwicklung mit den Zielen der Staatsführung verbinden."[3]

Ist ein öffentlicher Verband rein verwaltungsmäßig oder aus finanziellen Gründen nicht in der Lage, eine bestimmte ihm gesetzlich obliegende Aufgabe oder eine Selbstverwaltungsaufgabe durchzuführen, oder würde die Durchführung der Aufgabe durch den betreffenden Verband allein einen unwirtschaftlichen Aufwand erfordern, so besteht oft die Möglichkeit, die Aufgabe durch gemeinsames Vorgehen mit anderen gleichfalls interessierten öffentlichen Körperschaften in zweckmäßiger und wirtschaftlicher Weise durchzuführen. Als geeignete Organisationsform für eine Zusammenarbeit öffentlicher Verbände kommt in erster Linie der öffentliche Zweckverband in Frage.

---

3. Neupert: DGT. 1937, S. 690 ff.

VII. Der innere Aufbau der einzelnen Verwaltungsbehörden.

Die Organisationsfragen sind nicht nur für eine zweckmäßige und wirtschaftliche Gliederung der öffentlichen Gesamtverwaltung, sondern auch für den inneren Aufbau der einzelnen Verwaltungsbehörden von größter Wichtigkeit, und zwar wächst mit der Größe der Verwaltungsbehörden die Bedeutung der Organisationsfragen. Das Ziel der Organisationstätigkeit ist hier, die Voraussetzungen für eine zweckmäßige und wirtschaftliche Durchführung der von den einzelnen Verwaltungen zu erfüllenden Aufgaben zu schaffen. Jede öffentliche Verwaltung muß ihre Aufgaben unter Berücksichtigung des Gesamtaufgabenzieles der Gesamtverwaltung erfüllen.

Die erste Aufgabe der Organisationsarbeit besteht daher darin, für eine organische Eingliederung der einzelnen Verwaltungsbehörden in die öffentliche Gesamtverwaltung und die Ausrichtung auf die Ziele der Staatsführung zu sorgen. Bei den Selbstverwaltungskörperschaften bedürfen auch die Grundfragen des Aufbaues der Selbstverwaltungsorgane einer einheitlichen Regelung. Sind den Verwaltungsbehörden ehrenamtliche Organe beigegeben, wie z. B. dem Bürgermeister die Gemeinderäte und Beiräte, so muß die Form und Art ihrer Mitwirkung festgelegt werden, um eine fruchtbare Zusammenarbeit zu ermöglichen und damit einer der wesentlichsten Aufgaben der Gemeinden — der Förderung des örtlichen Gemeinschaftslebens — zu dienen. Bei den Gemeinden ist ferner die Stellung des Beauftragten der NSDAP klar zu umreißen. Diese verfassungsrechtlichen Fragen sind, soweit es sich um solche grundsätzlicher Art handelt, bei den Selbstverwaltungskörperschaften zumeist auf gesetzgeberischem Wege geregelt. Für die Gemeinden hat die DGO die grundlegenden Verfassungsvorschriften gegeben. Die Selbstverwaltungskörperschaften können aber auch verfassungsrechtliche Fragen im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften selbst regeln. Insbesondere hat die kommunale Selbstverwaltung ein umfangreiches Satzungsrecht. Ohne Zweifel sind die verfassungsrechtlichen Vorschriften für eine wirtschaftliche Aufgabenerfüllung von außerordentlicher Bedeutung. Aus Gründen der Wirtschaftlichkeit

muß daher bei ihrem Erlaß auf die Auswirkungen bei der praktischen Verwaltungsarbeit Rücksicht genommen werden. Da jedoch auch politische Erfordernisse — die zumeist den Primat einnehmen — zu berücksichtigen sind, wird es sich bei dem Bestreben, den Forderungen nach Wirtschaftlichkeit bei der Gestaltung verfassungsrechtlicher Vorschriften Rechnung zu tragen, in der Regel darum handeln, im Rahmen der politischen Zielsetzungen ein Höchstmaß an verwaltungsmäßiger Leistungsfähigkeit zu sichern. Der Bürgermeister wird zweckmäßig die verfassungsrechtlichen Fragen, die die DGO seiner Entschließung überlassen hat, in einer Hauptgeschäftsordnung festlegen. In dieser ist vor allem die Stellung des Bürgermeisters, der Beigeordneten, des Parteibeauftragten, der Gemeinderäte und der Beiräte genau zu fixieren. Auf nähere Ausführungen darüber, in welcher Weise die verfassungsrechtlichen Vorschriften zur Erreichung eines wirtschaftlichen Verwaltungsvollzuges im einzelnen auszugestalten sind, muß hier verzichtet werden.

Eingehender Behandlung bedürfen die organisatorischen Fragen, die sich auf die Gestaltung der Arbeit der öffentlichen Verwaltung beziehen. Die Organisationsaufgaben bestehen hier im wesentlichen

1. in einer organischen Gliederung der Verwaltungsaufgaben und einem organischen Aufbau der Behörden und ihrer Dienststellen,
2. in einer sinnvollen Regelung des Ablaufs der Arbeit.
   Dazu gehört:
   a) eine zweckmäßige Geschäftsverteilung,
   b) eine richtige Abgrenzung der Entscheidungsgewalt,
   c) eine sinnvolle Ordnung der Arbeitsvorgänge und schließlich
   d) die Schaffung günstiger Arbeitsbedingungen.

1. Organische Gliederung der Verwaltungsaufgaben und organischer Aufbau der Verwaltungsbehörden.

Von einer richtigen inneren Organisation hängen die innere Einheit der Verwaltungsbehörden und ein wirtschaftlicher Verwaltungsvollzug wesentlich ab. Sie ist die Grundlage aller übrigen organisatorischen Regelungen. Eine Verwaltungsgliederung kann entweder unter weitgehender Rücksichtnahme auf die in der Verwaltung jeweils tätigen Personen und deren besondere Eigenschaften oder nach rein sachlichen Gesichtspunkten erfolgen. Die erstgenannte Form ist nicht zweckmäßig, da die Verwaltungsgliederung damit

in Abhängigkeit von dem Wechsel der Personen geraten würde. Sie müßte mit der Zeit unübersichtlich werden und würde personelle Schwierigkeiten hervorrufen. In der öffentlichen Verwaltung gehören im Interesse einer einheitlichen und wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung in jeder ihrer Ebenen (Zentral-, Mittel- und örtliche Instanz) alle verwandten Aufgaben in die Zuständigkeit eines Verwaltungszweiges. Die Gliederung der einzelnen selbständigen Verwaltungen muß daher in Anlehnung an eine Aufgliederung ihres gesamten Aufgabenbereiches nach bestimmten sachlichen Gesichtspunkten erfolgen. In erster Linie müssen die großen Aufgabengebiete richtig gegeneinander abgegrenzt werden, da sie die Grundlage für die Gliederung der Verwaltung sowie die Dezernatsverteilung geben. Die gesamte innere Gliederung der einzelnen Verwaltungsbehörden wird zweckmäßig in einem Verwaltungsgliederungsplan (Organisationsplan) festgelegt. Er bildet die Grundlage für die Einheit des Wirkens der Verwaltung nach außen und die gesamte innere Organisationsarbeit. Auf ihn müssen sich Stellenplan, Dienstverteilungsplan, Aktenplan und Haushaltsplan aufbauen. Im Interesse der Uebersichtlichkeit der gesamten öffentlichen Verwaltung, eines glatten Verwaltungsvollzuges und einer wirksamen Ausübung der Aufsicht durch die Aufsichtsbehörden sowie der Kontrollbefugnisse der Prüfungsbehörden, aber auch zur Ermöglichung eines Kostenvergleiches von Verwaltung zu Verwaltung müssen gleiche Verwaltungszweige der öffentlichen Gesamtverwaltung eine möglichst übereinstimmende Verwaltungsgliederung aufweisen. Der organisatorische Aufbau muß gründlich durchdacht sein und für lange Zeit den Bedürfnissen der Verwaltung entsprechen. Da dauernde Aenderungen des Behördenaufbaues den Verwaltungsvollzug außerordentlich stören, müssen die organisatorischen Regelungen hier den Charakter von Dauerregelungen haben.

Obwohl die deutschen Gemeinden im allgemeinen die gleichen Aufgabengebiete verwalten, war ihre Verwaltung bisher durchaus uneinheitlich aufgebaut. Jede Gemeinde gestaltete ihren Verwaltungsorganismus grundsätzlich so, wie es bei Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse als zweckmäßig erschien. Aus den genannten Gründen ist es aber erforderlich, auch die Verwaltung der deutschen Gemeinden soweit als möglich nach einheitlichen Gesichtspunkten zu gliedern. Diese Gliederung muß entsprechend der sachlichen Gliederung der Gesamtaufgaben erfolgen. Aufgabengliederung und Verwaltungsaufbau müssen also in der Regel übereinstimmen.

Die Gemeinden haben folgende Hauptaufgabengebiete mit ganz bestimmter besonderer Einzelzielstellung zu verwalten:[1]

1. die in der sogenannten „Allgemeinen Verwaltung" zusammengefaßten Verwaltungsaufgaben (Verfassung, Organisation, Sachverwaltung, Personalverwaltung),
2. das Polizeiwesen,
3. das Schulwesen,
4. die Kultur- und Gemeinschaftspflege,
5. das Fürsorgewesen und die Jugendpflege,
6. das Gesundheitswesen und die Volksertüchtigung,
7. das Bau- und Siedlungswesen,
8. die Wirtschaftsförderung und wirtschaftsfördernde Einrichtungen,
9. die wirtschaftliche Betätigung,
10. das Finanz- und Steuerwesen.

Die allgemeinen Verwaltungsaufgaben und das Finanz- und Steuerwesen sind an sich keine eigentlichen öffentlichen Aufgabengebiete, sondern dienen im wesentlichen der Gestaltung und Erhaltung des Verwaltungsorganismus. Für die Frage der Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Verwaltung sind sie naturgemäß von besonderer Bedeutung. Auf eine möglichst enge Zusammenarbeit dieser beiden Aufgabengebiete ist größter Wert zu legen. Auf die sich hier im einzelnen ergebenden Probleme für die Wirtschaftlichkeit wird noch im einzelnen einzugehen sein.

In die genannten Hauptaufgabengebiete lassen sich alle Einzelaufgaben einordnen. Ist im Einzelfall zweifelhaft, welchem Sachgebiet eine bestimmte Aufgabe zweckmäßig zuzuteilen ist, ob z. B. die Verwaltung des Vieh- und Schlachthofes dem Gesundheitswesen oder der Verwaltung der wirtschaftlichen Betriebe zu unterstellen ist, so wird in erster Linie der mit der Aufgabe gesetzte Zweck entscheiden. Oft werden allerdings der Arbeitsablauf, der Leistungsempfänger, besondere örtliche Verhältnisse u. a. den Ausschlag geben. Stets muß dann bei der Eingliederung geprüft werden, welche Verwaltung für die Uebernahme der Aufgabe besonders geeignet ist.[2]

---

1. Die Gliederung entspricht der Gruppierung in dem vom DGT. herausgegebenen „Einheitsplan für die Verwaltungsgliederung der deutschen Gemeinden."

2. Näheres über die Gliederungsmerkmale bei Nordsieck, Fritz: Organisation und Aktenführung der Gemeinden. S. 22 ff.

Die obige Gliederung der Aufgaben der Gemeinden, die unabhängig von Personen und zeitlichen Zufällen nach rein inneren sachlichen Gesichtspunkten erfolgte, sollte der Verwaltungsorganisation in jeder Gemeinde zugrundegelegt werden.

Die Herausgabe eines Einheitsplanes für die Verwaltungsgliederung der deutschen Gemeinden durch den Deutschen Gemeindetag war im Interesse der Erzielung eines einheitlichen Aufbaues der Gemeindeverwaltung dringend erforderlich. An sich ist dieser Einheitsplan kein Verwaltungsgliederungsplan, sondern ein Aufgabengliederungsplan, da er im wesentlichen eine Aufgliederung des Gesamtaufgabengebietes der Gemeinden nach Haupt- und Untergruppen enthält. Es ist bewußt davon abgesehen worden, die Verwaltungsstellen in bestimmter Weise zu bezeichnen, um den Gemeinden zu ermöglichen, je nach den örtlichen Erfordernissen Dienststellen in der erforderlichen Zahl — allerdings unter Zugrundelegung des Einheitsplanes als Richtlinie — zu bilden. Der örtliche Verwaltungsgliederungsplan muß die tatsächich gebildeten Verwaltungsstellen genau erkennen lassen. Es ist zweckmäßig, den Dienststellen einheitliche Bezeichnungen zu geben, etwa die Hauptdezernate mit der Bezeichnung „Verwaltung" (Allgemeine Verwaltung, Polizeiverwaltung usw.), die Untergliederungen mit der Bezeichnung „Amt" oder „Abteilung" und der entsprechenden Sachbezeichnung zu versehen.[3]

Bei den größeren Gemeinden wird in der Regel für jedes der genannten Hauptaufgabengebiete eine besondere Verwaltungsstelle, also eine Allgemeine Verwaltung, eine Polizei-, Schulverwaltung usw. gebildet werden. Diese Dienststellen haben je nach der Größe der Gemeinde und dem Umfang der Verwaltungsgeschäfte einen mehr oder minder großen Umfang. Bei den größeren Städten wird es notwendig sein, nach Bedarf die genannten Verwaltungszweige oder einige von ihnen nochmals verwaltungsmäßig zu teilen. Die aus einer „Verwaltung" ressortierenden Dienststellen könnten einheitlich die Bezeichnung „Amt" führen. In größeren Verwaltungen würde bei diesen Aemtern das organisatorische Schwergewicht der Verwaltung liegen. Die Aemter könnten erforderlichenfalls nochmals in „Abteilungen" untergeteilt werden. Es ist für eine wirtschaftliche Verwaltungsführung von außerordentlicher Bedeutung, das Ausmaß dieser weiteren Untergliederung richtig zu bestimmen. Für

3. Vgl. Nordsieck: DGT. 1937, S. 428 ff.

einige Verwaltungsgebiete ist eine Trennung von den übrigen Verwaltungsaufgaben gesetzlich vorgeschrieben. Nach der Deutschen Gemeindeordnung muß z. B. das Rechnungsprüfungsamt, sofern es gebildet ist, verselbständigt werden, ferner ist ein besonderer Kassenführer zu bestellen. Im übrigen wird leitender Gesichtspunkt für die weitere Gliederung die optimale Ausnutzung der leitenden Verwaltungsbeamten sein. Diese läßt sich vor allen Dingen dadurch erreichen, daß man solche Aufgaben, die innerlich zusammengehören und auch gleiche Arbeitsmethoden erfordern, zusammenfaßt und einem leitenden Beamten, der ein besonderer Sachkenner auf den betreffenden Gebieten ist, überträgt. Ist seine Arbeitskraft nicht voll ausgenutzt, so können kleinere verwandte Aufgabengebiete dem Normalpensum angegliedert werden. Stets ist aber darauf zu achten, daß der natürliche Zusammenhang der Aufgaben nicht verloren geht. In einer großen Stadtverwaltung wird z. B. die Finanzverwaltung, die der Leitung des Kämmerers untersteht, in mehrere Dienststellen untergeteilt werden müssen. Aufgabenmäßig ließen sich folgende Verwaltungsstellen bilden:

1. eine Kämmereiverwaltung, der die Verwaltung des Aktiv- und Passivvermögens sowie die Aufstellung des Haushaltsplanes zu übertragen ist,
2. eine Kasse für die Ausführung der Ausgabeanweisungen und die Einhebung der Einnahmen,
3. eine Buchhaltung für die Verbuchung der Kasseneinnahmen auf die einzelnen Einnahmetitel und der Ausgaben auf die Ausgabetitel sowie für die Aufstellung der Jahresrechnung,
4. ein Steueramt, dem die Sachbearbeitung der Gemeindesteuern und der Gebühren, soweit hierfür aus sachlichen Gründen nicht andere Dienststellen zuständig sind, obliegt.

Sofern jedes dieser Aufgabengebiete einen leitenden Verwaltungsbeamten erfordert, sind also vier Dienststellen zu bilden; oft können aber z. B. Kasse und Buchhaltung einem gemeinsamen Leiter unterstellt werden. Nicht möglich wäre es, z. B. das Steuerwesen in gleicher Weise nochmals unterzugliedern, d. h. einzelne Zweige des Steueramtes zu verselbständigen, ohne dadurch die Einheit dieses Aufgabengebietes zu stören. Falls hier der Umfang der Geschäfte die Kraft eines leitenden Verwaltungsbeamten übersteigt, müssen innerhalb dieser Dienststelle nach Bedarf Abteilungen mit besonderen Abteilungsleitern an ihrer Spitze gebildet werden. Diese unterstehen dann der einheitlichen Leitung des Amtsleiters.

Es kann nur von Fall zu Fall entschieden werden, wie weit die Verwaltungsgliederung im Verwaltungsgliederungsplan praktisch durchzuführen ist. Der „Einheitsplan" soll nur Richtlinie für die Gliederung sein. Die in ihm aufgeführten Sachgebiete müßten in größeren Verwaltungen nochmals aufgabenmäßig untergegliedert werden. „Die sachliche Verwaltungsgliederung hört dort auf, wo die Arbeit sich in Einzelvorgängen gleicher oder ähnlicher Art abwickelt."[4] Der Einheitsplan ist nicht als starres Schema anzusehen. Es wird sich in größeren Verwaltungen z. B. nicht empfehlen, im Steueramt bei einer notwendigen Untergliederung Abteilungen für Reichs-, Landes-, Gemeindesteuern und Gebühren und Beiträge zu bilden, vielmehr müssen bestimmte Arten von Steuern nach steuertechnischen Gesichtspunkten in einer Abteilung zusammengefaßt werden, etwa in der ersten Abteilung: Einkommen- und Bürgersteuer, in einer zweiten Abteilung: Wertzuwachs-, Grund- und Hauszinssteuer sowie die Straßenreinigungsgebühr (evt. auch Müllabfuhr- und Kanalisationsgebühr), in einer dritten Abteilung: Gewerbe- und Schankerlaubnissteuer sowie Berufsschulbeiträge und in einer vierten Abteilung die übrigen Steuern (Vergnügungs-, Hundesteuer). Eine derartige Gruppierung ist erforderlich, weil von den zusammengefaßten Steuern im wesentlichen die gleichen Kreise von Steuerpflichtigen erfaßt werden (wenigstens in den ersten 3 Abteilungen). Ein Hauseigentümer z. B. zahlt häufig sowohl Grund- als auch Hauszinssteuer, ferner Straßenreinigungs- und Müllabfuhrgebühren. Daher sind diese Abgaben am zweckmäßigsten von e i n e r Stelle zu bearbeiten. Die Veranlagungsarbeiten lassen sich dadurch wesentlich vereinfachen, vor allem durch die Zusammenfassung aller Abgaben in einer Hebeliste. Bei einer Bearbeitung in verschiedenen Abteilungen würde der Umfang der Verwaltungsarbeit schon durch die Aufstellung besonderer Hebelisten auf ein Vielfaches anwachsen. Auch für den Steuerpflichtigen bedeutet der Verkehr mit verschiedenen Abteilungen wegen der laufenden Grundstücksabgaben eine außerordentliche Belastung.

Bei kleineren Gemeinden könnten mehrere der genannten Hauptaufgabengebiete in einer Dienststelle zusammengefaßt werden. Zusammenzulegen sind dann zweckmäßig verwandte Aufgabengebiete, z. B. Allgemeine Verwaltung und Wirtschaftsbetriebe oder Finanzverwaltung, evtl. auch Bauverwaltung und Wirtschaftsbetriebe. Auf keinen

4. N o r d s i e c k : DGT. 1937, S. 428 ff.

Fall empfiehlt es sich, die Verwaltung zu weit unterzugliedern, da die inneren Reibungen mit der Zahl der selbständigen Dienststellen wachsen und die letzten Ausläufe der Verwaltung dann zumeist auch nicht regelmäßig voll beschäftigt sind. Zudem werden übermäßig viel leitende Beamte erforderlich, wodurch eine Verteuerung der Verwaltungskosten eintritt.

2. *Die organisatorische Regelung des Arbeitsablaufes.*

a) Zweckmäßige Geschäftsverteilung.

Aus Gründen der Wirtschaftlichkeit ist eine richtige Anpassung des Personalbedarfs der öffentlichen Verwaltung an den Umfang der Verwaltungsarbeit notwendig. Die öffentlichen Aufgaben sind in der Regel Daueraufgaben, die nach einem bestimmten, im voraus genau festgestellten Plan durchgeführt werden. Der Arbeitsanfall ist in normalen Zeiten ziemlich gleichmäßig. Es ist daher zweckmäßig und liegt im Interesse der Stetigkeit und Uebersichtlichkeit der Verwaltungsführung, auch die Verwaltungsarbeit nach einem bestimmten Schema aufzuteilen. Es müssen innerhalb der einzelnen Behörden und deren Dienststellen bestimmte Arbeitsbereiche festgestellt und planmäßig abgegrenzt werden, und zwar in der Weise, daß man Aufgabengebiete oder Teile eines Aufgabengebietes nach bestimmten sachlichen Gesichtspunkten zu einem festen Arbeitspensum zusammenfaßt. Die Aufteilung des Gesamtaufgabengebietes muß in der Weise erfolgen, daß die Arbeiten jeder Abteilung mit dem geringsten Personalaufwand erledigt werden können. Es sind die organisatorischen Voraussetzungen für einen richtigen Einsatz der Dienstkräfte zu schaffen. Jeder einzelne muß bestmögliche Arbeitsleistungen hervorbringen. Voraussetzung hierfür ist eine richtige Auslastung der Dienstkräfte jeder Abteilung. Die Abgrenzung der Arbeitspensen muß nach dem Grade der Verantwortung und Schwierigkeit sowie nach dem Umfange der Arbeit erfolgen. Hier erwächst der Organisationsarbeit eine außerordentlich bedeutsame Aufgabe.

Von der eigentlichen Arbeitsausführung sind die leitenden Funktionen zu unterscheiden. Den leitenden Beamten fällt die Aufgabe zu, die ausführende Verwaltungsarbeit in ihren Teilphasen zu lenken, namentlich darüber zu wachen, daß sie auf das Ziel der öffentlichen Betätigung auf dem bestimmten Aufgabengebiet ausgerichtet wird. „Sie sollen nach unten hin kraft größerer Fachkennt-

nisse, Erfahrungen und weiteren Umblicks die Leistungen der Aemter steigern, nach der Quere die Gesamtaufgabenlinie jeder Abteilung auf die andere Abteilung zur Berücksichtigung bei deren Maßnahmen sich auswirken lassen und nach oben hin die Bildung des Führerwillens des Leiters der Behörde vorbereiten und fördern."[5] Im wesentlichen haben also die leitenden Verwaltungsbeamten die Verwaltungsarbeit zu lenken; dabei müssen sie bestrebt sein, das Aufgabenziel in wirtschaftlichster Weise, d. h. mit dem geringsten Aufwand an Arbeitskraft und Mitteln, zu erreichen. Eine zweckmäßige Abgrenzung dieser leitenden Funktionen ist deshalb von besonderer Bedeutung. Ausschließlich leitende Funktionen üben in der Regel der Behördenleiter und die Hauptdezernenten aus, in den Gemeinden der Bürgermeister und die Beigeordneten. Jeder verwaltet ein bestimmtes Aufgabengebiet unter eigener Verantwortung. Dadurch wird die Einheit der Leitung in jedem Ressort gewahrt. Jeder Beigeordnete ist dem Bürgermeister dafür verantwortlich, daß in seinem Geschäftsbereich die Verwaltungsführung im Sinne des Gesamtaufgabenzieles erfolgt. Für die Geschäftsverteilung auf die leitenden Beamten wird in erster Linie der Verwaltungsgliederungsplan maßgebend sein.

Von Bedeutung für einen wirtschaftlichen Verwaltungsvollzug ist in den Gemeinden die Festsetzung der Zahl der Beigeordneten durch die Hautpsatzung (§ 34[1] DGO). Daß ihre Zahl sich in erster Linie nach der Größe der Einwohnerzahl richten wird, ist natürlich, doch ist es nicht zweckmäßig, sie schematisch hiernach zu bestimmen, da der nicht gleichmäßige Umfang der Verwaltungsarbeit, besonders schwierige Verhältnisse in manchen Gemeinden, die verschiedenartige Einstellung der Bevölkerung und ähnliches auch in gleichgroßen Gemeinden ganz unterschiedliche Anforderungen an die Verwaltung stellen können. Es ist daher zu billigen, daß den Gemeinden in gewissem Rahmen die Bestimmung der Zahl der Beigeordneten selbst überlassen worden ist. Zweckmäßigkeits- und Wirtschaftlichkeitsgründe erfordern aber, daß die Gemeinden bei der Festsetzung der Zahl der Beigeordneten und ihrer Auswahl so verfahren, daß der Wirkungsgrad der Verwaltung möglichst groß wird. Das läßt sich erreichen durch die Festsetzung der Zahl der Beigeordneten und ihre Auswahl nach den Erfordernissen eines zweckmäßigen Organisationsplanes. Die Zahl der Beigeordneten sollte grund-

5. Vgl. Blaum: RVBl. 1936, S. 797 ff.

sätzlich möglichst klein sein. Alle verwandten Aufgabengebiete müssen, wenn irgend angängig, unter einheitliche Verantwortung gestellt werden. Selbst in Großstädten dürften im allgemeinen sechs Beigeordnete genügen. Jede nicht notwendige Stelle belastet nicht nur die Gemeinde unmittelbar finanziell, sondern beeinflußt auch die Verwaltungsführung ungünstig. Je mehr Beigeordnete bestellt werden, um so mehr wird die Verwaltung aufgesplittert und um so schwerfälliger muß der Gang der Verwaltung werden. Der Bürgermeister wird im allgemeinen mit einem kleinen Mitarbeiterstab, der sich besser auf ihn einzustellen vermag, reibungsloser arbeiten können. Die Besprechungen mit einer großen Anzahl Mitdezernenten beanspruchen viel Zeit. Sind diese gar durch ihr Dezernat nicht voll in Anspruch genommen, so pflegen sie auch weniger wichtige Angelegenheiten vorzutragen, so daß der Bürgermeister nur unmerklich durch sie entlastet wird. Die Beigeordneten können nur dann wirkliches Führertalent entwickeln, wenn sie einen umfangreichen Aufgabenkreis haben, der ihnen täglich ein reiches Arbeitserlebnis bringt. Daher sollte man schon aus diesem Grunde darauf sehen, daß die Arbeitskraft des einzelnen Beigeordneten voll ausgenutzt wird. Selbst in großen Gemeinden können einem Beigeordneten u. U. mehrere Dezernate — nach Möglichkeit sachlich zusammenhängende — zur Verwaltung übertragen werden. Es ist nicht notwendig, für jedes Sachgebiet einen besonderen Beigeordneten zu bestellen.

Bei der Auswahl der leitenden Gemeindebeamten und ihrem Einsatz ist die Personenfrage von überragender Bedeutung. Es kommt auf die Qualität, nicht auf die Quantität der zu berufenden Beigeordneten an. Bei der Zuweisung der Arbeitsgebiete und ihrer Abgrenzung ist zweckmäßig auf die Individualität des leitenden Beamten Rücksicht zu nehmen, um wirkliche Bestleistungen von ihm zu erlangen. Wird ihm ein Sachgebiet übertragen, für das er keine Eignung oder kein Interesse besitzt, so kann sich das besonders nachteilig für den betreffenden Verwaltungszweig auswirken. Nach Möglichkeit sind aber größere Abweichungen von dem Verwaltungsgliederungsplan zu vermeiden. Eine Anpassung der Persönlichkeit an die vorgesehene Aufgabengliederung ist vor allem bei Neuberufungen zu erstreben. Die besten Leistungen lassen sich erzielen, wenn die einzelnen Fachdezernate größerer Städte mit entsprechend fachlich vorgebildeten Beigeordneten besetzt werden. Erforderlich wären demnach für die Hauptdezernate ein Jurist, ein Finanzpolitiker, ein Pädagoge, ein Techniker, ein Sozialpolitiker und ein Volkswirt.

In den größeren Gemeinden sind den Hauptdezernenten zu ihrer Unterstützung Unterdezernenten beigegeben, die in bestimmten Grenzen unter eigener Verantwortung entscheiden.

Die leitende Tätigkeit nimmt die Arbeitskraft eines leitenden Beamten in einem Sachgebiet nicht immer voll in Anspruch. Dann muß geprüft werden, ob es zweckmäßig ist, die Arbeitskraft durch die Zuweisung mehrerer Dezernate oder durch die Ueberlassung ausführender Tätigkeit neben den leitenden Funktionen besser auszunutzen. Unterdezernenten können z. B. neben ihrer leitenden Tätigkeit die Erledigung besonders schwieriger Arbeiten übernehmen. In gewissem Umfange werden leitende Funktionen auch noch in den nachgeordneten Stufen ausgeübt. Amts- und Abteilungsleiter, selbst sogar Sachbearbeiter — also Beamte der gehobenen mittleren Laufbahn — entscheiden in einer fortschrittlichen Verwaltung oft unter eigener Verantwortung innerhalb der ihnen gezogenen Grenzen. Leitende und ausführende Funktionen lassen sich mithin in der Praxis nicht immer streng voneinander scheiden.

Große Sachkenntnis erfordert die Abgrenzung der Verwaltungsarbeit nach dem Grade der Schwierigkeit. Zwischen einfachsten mechanischen Verrichtungen und schwierigsten Verwaltungsaufgaben, die umfangreiche Verwaltungs- und Rechtskenntnisse voraussetzen, bestehen erhebliche graduelle Unterschiede, deren Bewertung theoretisch in einer Unzahl Abstufungen erfolgen könnte. In der Praxis begnügt man sich jedoch mit einer begrenzten Zahl von Bewertungsstufen. Die Arbeitsgebiete werden entsprechend der mit ihnen verbundenen Verantwortung und der Schwierigkeit der Arbeit an einer bestimmten Stelle einer Wertskala eingesetzt. Daraus ergeben sich für die Stelleninhaber bestimmte Rangstufen, die z. B. in der Laufbahn der mittleren Verwaltungsbeamten im allgemeinen in folgender Weise ansteigen: Assistent, Sekretär, Inspektor, Oberinspektor, Amtmann und Amtsrat. Bei kleineren Behörden fallen die höheren Rangstufen fort, während bei größeren Behörden je nach Erfordernis auch innerhalb dieser Stufen noch weitere Abstufungen bestehen.

Nicht selten sind Arbeitspensen — besonders in der höheren und mittleren Laufbahn — hinsichtlich ihrer Schwierigkeit überschätzt. Beamte der gehobenen mittleren Laufbahn verrichten häufig in größerem Umfange einfachste Arbeiten, z. B. Formulararbeiten, die wirtschaftlicher durch geringer besoldete Hilfskräfte ausgeführt werden könnten. Ueberbewertungen entstehen auch dadurch, daß Arbeitspensen, die an Schwierigkeit der Arbeit eingebüßt haben,

weiter in der bisherigen Rangstufe belassen werden. Ein wirtschaftlicher Verwaltungsvollzug erfordert, daß den Einstufungen stets auch die Arbeitsleistungen entsprechen. Es wird in erster Linie Aufgabe des Dienststellenleiters sein, darüber zu wachen, daß Ueberbewertungen vermieden werden. Zu hoch bewertete Stellen sind in geringerwertige umzuwandeln.

Schwierigkeiten bereitet ferner die Abgrenzung der Arbeitsgebiete ihrem Umfange nach. Von der Bemessung ausreichend großer Pensen hängt der Personalbedarf einer Verwaltungsbehörde weitgehend ab. Eine sinnvolle Organisation vermag den persönlichen Aufwand der Verwaltung auf ein Minimum zu beschränken, während eine planlose Personalwirtschaft sowohl den Personalbedarf und mithin auch den Aufwand ins Ungemessene steigern als auch zu qualitativ unzureichenden Leistungen führen kann. Die Bemessung zu kleiner Pensen hat eine ungenügende Ausnutzung der Arbeitskraft und eine Lähmung der Arbeitsenergie des einzelnen zur Folge, wirkt weiter aber auch ungünstig auf die Leistungen der Mitarbeiter ein.

Bei der ausführenden Verwaltungsarbeit muß bei der Bemessung der Größe des Arbeitsgebietes eine durchschnittliche Arbeitsleistung als Maßstab gelten. Es können von den Dienstkräften nicht Leistungen verlangt werden, die nur von den besten Arbeitskräften unter den günstigsten Arbeitsbedingungen zu bewältigen sind, sondern verhältnismäßige Bestleistungen, d. h. Leistungen, die ein Durchschnittsarbeiter längere Zeit hindurch verrichten kann. Eine übermäßige Beanspruchung der menschlichen Arbeitskraft wäre unwirtschaftlich, da sie auf die Dauer ein Nachlassen der Arbeitsleistung infolge Ueberarbeitung zur Folge hätte und zu vorzeitiger Pensionierung führen könnte. Es ist also grundsätzlich, namentlich in einer größeren Verwaltung, nicht möglich, die Abgrenzung der Arbeitspensen nach der Individualität des jeweiligen Stelleninhabers vorzunehmen, da einerseits stets mit einem Stellenwechsel gerechnet, andererseits von jedem zum mindesten eine durchschnittliche Arbeitsleistung verlangt werden muß. Die Individualität ist der Organisation, d. h. den Anforderungen der planmäßigen Stelle, anzupassen, was durch sorgfältige Auswahl der öffentlichen Dienstkräfte und eine zweckmäßige Ausbildung und Fortbildung erreicht werden kann.

In kleineren Gemeindeverwaltungen kann ein Bediensteter ein Hauptaufgabengebiet oder mehrere Gebiete allein verwalten. In größeren Verwaltungen ist wegen der Vielseitigkeit und Kompliziert-

heit der Verwaltungsarbeit eine Gliederung der einzelnen Aufgabengebiete in verschiedene Pensen in Anlehnung an den sachlichen Verwaltungsgliederungsplan zweckmäßig. In den Personalverwaltungen wird hier eine Aufteilung der Gesamtaufgaben in der Weise erfolgen, daß für ein bestimmtes sachlich abgegrenztes Gebiet, z. B. für Fragen der Einberufung und Anstellung von Beamten, der Ausbildung, der Besoldung usw., je ein Arbeitspensum festgesetzt wird. Oft empfiehlt sich eine zu weit gehende sachliche Gliederung nicht, da dann der Arbeitsanfall an den einzelnen Stellen zu ungleichmäßig wird. Eine zweckmäßige Zusammenfassung verschiedener Aufgaben ermöglicht in solchen Fällen einen Ausgleich. Es könnte z. B. in einer Abteilung eines größeren Stadtsteueramtes, welche die öffentlichen Grundstücksabgaben bearbeitet, die Schaffung je eines Pensums für jedes Sachgebiet — Grundsteuer, Wertzuwachssteuer, Straßenreinigungsbeiträge, Entwässerungsgebühr — zu einer unwirtschaftlichen Ausnutzung der einzelnen Arbeitskräfte führen, weil die Arbeit auf jedem Sachgebiet verschieden stark, oft periodisch, anfällt. Eine wirtschaftlichere Ausnutzung der Kräfte läßt sich hier vielfach durch eine Abgrenzung der Arbeitsgebiete nach örtlichen Gesichtspunkten erzielen. Jeder Sachbearbeiter hätte dann für mehrere Stadtbezirke sämtliche Grundstücksabgaben zu bearbeiten. Dadurch kann übrigens einer unerwünschten Verengung des Gesichtskreises der Beamten durch zu gleichartige Arbeit entgegengewirkt werden. Auf jeden Fall ist stets eingehend zu prüfen, welche Regelung sowohl in qualitativer als auch in quantitativer Hinsicht die besten Arbeitsleistungen erwarten läßt. Von größtem Wert ist eine genaue Abgrenzung der Arbeitsgebiete. Jede Stelle muß ein organisatorisch klar abgestecktes Teilstück des Arbeitsgebietes der Gesamtverwaltung sein (Grundsatz der Geschlossenheit des Arbeitsgebietes). Dadurch lassen sich die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten leichter und zweckmäßiger abgrenzen, so daß Zuständigkeitskonflikte, Ueberschneidungen beim Verwaltungsvollzug und Doppelarbeit auf ein Mindestmaß beschränkt bleiben. Unklarheiten über die Zuständigkeiten erschweren den Verwaltungsvollzug und verwischen die Verantwortlichkeit.

Die organisatorische Abgrenzung der Arbeitsverteilung erfolgt am zweckmäßigsten durch Stellenbeschreibungen, die zu einem Stellenplan für jede Behörde zusammenzufassen sind. Der Stellenplan wird in enger Anlehnung an den Verwaltungsgliederungsplan aufgestellt, der Aufschluß darüber gibt, welche Arbeit in den

einzelnen Arbeitsbereichen zu leisten ist und welche Anforderungen an die Dienstkräfte gestellt werden. Der Stellenplan muß alle Stellen der Beamten, Angestellten und Arbeiter, die voraussichtlich endgültig in den einzelnen Zweigen der Verwaltung notwendig sind, enthalten. In den Aemtern bezw. Abteilungen ist die Zahl der erforderlichen Arbeitsgebiete festzustellen und die Stellenbewertung vorzunehmen. Wird für die Stelle des Dezernenten ein Beigeordneter, des Amtsleiters ein Amtmann, des Abteilungsleiters ein Oberinspektor, des Sachbearbeiters ein Inspektor für erforderlich gehalten, so läßt sich für die einzelne Dienststelle und mithin für die Gesamtverwaltung die Anzahl der notwendigen Stellen errechnen. Die Berechnung des Normalbedarfes an Arbeitskräften setzt gründliche Kenntnis der besonderen Eigenart jeder Dienststelle voraus und bereitet oft erhebliche Schwierigkeiten, insbesondere dann, wenn der Aufgabenkreis sich ständig ändert oder aus sonstigen — wirtschaftlichen oder politischen — Gründen erhebliche Schwankungen im Umfang der Verwaltungsgeschäfte auftreten.

Aus dem Stellenplan muß sich ergeben, welche Stellen besetzt, unbesetzt, über- oder unterbesetzt sind. Die Besetzung der Stellen ist jedoch nicht mehr Sache des Stellenplanes, sondern der Personalpolitik. Die organisatorische Regelung erfolgt durch den Geschäftsverteilungsplan. Durch eine sinnvolle Personalpolitik muß dafür gesorgt werden, daß die tatsächliche Stellenbesetzung, die naturgemäß von dem vorhandenen Personal abhängt, mit dem Verwaltungsgliederungs- und Stellenplan möglichst in Einklang gebracht wird. Die Geschäftsverteilung dürfte sich stets an dem Verwaltungsgliederungsplan orientieren. Allerdings läßt sich in der Praxis nicht immer eine völlige Anpassung erzielen. Der Verwaltungsgliederungsplan und der Stellenplan bleiben in ihren Grundzügen im allgemeinen unverändert; beim Verwaltungsgliederungsplan wird nur bei grundlegender Aenderung des Aufgabenkreises eine Umgestaltung oder Abänderung notwendig sein. Der Geschäftsverteilungsplan muß dagegen eine gewisse Elastizität besitzen. Er muß sich dem Wechsel im Umfang und in der Schwierigkeit der Verwaltungsgeschäfte, der Stärke und der Eignung des Personals anpassen können. Abweichungen von dem Verwaltungsgliederungs- und Stellenplan rechtfertigen sich insbesondere, wenn dadurch die beste Auswertung des vorhandenen Personals erreicht werden kann. Ein vollständiger Geschäftsverteilungsplan muß die im Verwaltungsgliederungsplan aufgeführten einzelnen Sachgebiete,

die Namen der einzelnen Dezernenten, Amtsleiter und Sachbearbeiter und ihre Dienstbezeichnung sowie das Verhältnis ihrer Ueber- und Unterordnung erkennen lassen.[6] Verwaltungsgliederungs- und Geschäftsverteilungsplan können daher miteinander verbunden werden. In größeren Verwaltungen erfolgt der besseren Uebersicht wegen zweckmäßig auch noch eine graphische Darstellung beider Pläne. Hier wird allerdings in dem Geschäftsverteilungsplan der Gesamtverwaltung auf die Darstellung der Dienstverteilung in den einzelnen Aemtern verzichtet werden müssen, da der Geschäftsverteilungsplan sonst zu unübersichtlich sein würde. Für die einzelnen Aemter sind in diesem Falle nach den gleichen Gesichtspunkten besondere Dienstverteilungspläne aufzustellen.

Selbst eine Verteilung der Arbeit nach dem verhältnismäßig beweglichen Geschäftsverteilungs- und Dienstleistungsplan führt nicht immer zu einer wirtschaftlichen Ausnutzung der Arbeitskraft des einzelnen, da die Arbeit in jedem Arbeitsgebiet nicht ständig gleichmäßig anfällt. In Zeiten stärkerer Belastung kann daher die ordnungsmäßige und rechtzeitige Erledigung der einzelnen Fälle in Frage gestellt sein, während bei geringerem Arbeitsanfall ein Teil der Arbeitskraft u. U. ungenutzt bleibt. Ein gewisser Ausgleich läßt sich innerhalb jedes Arbeitsgebietes häufig, allerdings nicht immer, dadurch schaffen, daß in Zeiten stärkerer Belastung weniger wichtige Arbeiten zurückgestellt werden. Aber auch auf organisatorischem Wege kann zum Teil Abhilfe geschaffen werden. Es ist eine Hauptaufgabe der Dienststellen- und Abteilungsleiter, die Arbeitsbelastung der zu ihrem Bereich gehörenden Dienstkräfte immer wieder nachzuprüfen. Bei ungleichmäßigem Anfall der Arbeit in den einzelnen Arbeitsgebieten ist für einen Ausgleich innerhalb der Dienststelle durch Entlastung der besonders beanspruchten Dienstkräfte zu sorgen. Eine zweckmäßige Auslastung innerhalb der einzelnen Dienststellen kann oft dadurch erreicht werden, daß man die Zahl der festen Pensen sehr knapp bemißt, der Dienststelle aber Hilfskräfte in ausreichender Zahl zur Verfügung stellt, die in Zeiten normalen Arbeitsanfalles die einfachen Arbeiten der Dienststelle erledigen, bei außergewöhnlicher Arbeitshäufung jedoch an den besonders belasteten Stellen angesetzt werden.

Eine Berücksichtigung der individuellen Leistungsfähigkeit ist auch bei der Arbeitsverteilung nach festem Pensenplan möglich. Der

6. Vgl. Nordsieck: DGT. 1937, S. 428 ff.

Dienststellenleiter kann die Arbeitskraft besonders tüchtiger Kräfte durch die Zuweisung größerer Pensen oder zusätzlicher Arbeit in geeigneter Weise ausnutzen. Die Zuweisung zusätzlicher Arbeit erfolgt am zweckmäßigsten durch die Uebertragung der Ausbildung des Beamtennachwuchses, der Bearbeitung genereller oder besonders schwieriger Sachen, die Bestellung zum Rechnungs- oder Wirtschaftsbeamten u. dgl. Bestrebungen der Dienstkräfte auf Ausdehnung ihres Arbeitsbereiches sind nachhaltig zu unterstützen, doch ist stets darauf zu achten, daß die aufgabenmäßige Gliederung innerhalb der Dienststelle nicht gestört wird. Dagegen muß allen Bestrebungen von Dienstkräften auf Verkleinerung ihres Arbeitspensums, sofern es normalen Umfang hat, mit aller Energie entgegengetreten werden. Zu achten ist darauf, daß bei dauernder Verminderung des Arbeitsanfalles Arbeitspensen zusammengefaßt und überflüssige Stellen in den Pensenplänen gestrichen werden. Zweckmäßig ist es, die Pensen in größeren Zeiträumen durch Prüfungsbeamte der Personalverwaltung oder des Rechnungsprüfungsamtes nachprüfen zu lassen.

Zur Vermeidung von Arbeitsstörungen muß für eine geordnete Vertretung der Dienstkräfte bei Krankheit und während der Urlaubszeit gesorgt werden. Grundsätzlich wird jedem Bediensteten die Vertretung zwecks Ersparung besonderer Vertretungskosten zur Pflicht zu machen sein, sofern nicht die Eigenart des Betriebes die Vertretung unmöglich macht. Es ist für jede Dienstkraft ein ständiger Vertreter zu bestellen; er ist im Geschäfts- bezw. Dienstverteilungsplan zu bezeichnen.

b) Zweckmäßige Abgrenzung der Verantwortlichkeit.

Eine Hauptaufgabe der Organisationsarbeit ist es, für die Einheitlichkeit der Verwaltungsführung die Voraussetzungen zu schaffen. Hierzu ist eine klare Abgrenzung der Verantwortlichkeit und die Regelung der Weisungs- und Zeichnungsbefugnisse unerläßlich. Im nationalsozialistischen Staat gibt das Führerprinzip, das ein Grundpfeiler der nationalsozialistischen Staatsidee ist, hierfür die Grundlage.

Der Leiter der Behörde hat nach außen die Verantwortung für die Führung der Verwaltung. Nur in kleinen Verwaltungen kann sich aber der Behördenleiter die ausschließliche Entscheidungsgewalt

in allen Angelegenheiten vorbehalten. Hier kann eine streng zentralistische Entscheidungsgewalt, die eine Führung der Verwaltungsgeschäfte nach einheitlichen Gesichtspunkten gewährleistet, durchaus zweckmäßig sein. In größeren Verwaltungen erfordert schon der erhebliche Umfang der Verwaltungsarbeit eine Dekonzentration innerhalb der Verwaltung. Der Behördenleiter kann sich hier nur die Entscheidung in Angelegenheiten von allgemeiner Bedeutung und daneben vielleicht noch ein bestimmtes, besonders wichtiges Aufgabengebiet vorbehalten. Die übrigen Aufgabengebiete werden von Haupt- oder Unterdezernenten unter eigener Verantwortung verwaltet.

In den Gemeinden wird die Einheitlichkeit durch die Uebertragung der Verwaltung auf den Bürgermeister unter seiner vollen und ausschließlichen Verantwortung erreicht (§ 32 DGO). Er hat grundsätzlich das alleinige Entscheidungsrecht in allen Gemeindeangelegenheiten. Nur in bestimmten gesetzlich festgelegten Fällen ist es eingeengt durch die dem Beauftragten der Partei übertragenen Befugnisse und die einzuholenden Genehmigungen übergeordneter Stellen. Zu den Grundsätzen der Einheit der Verwaltung und der Kommunalaufsicht tritt also bei den Gemeinden der Grundsatz der einheitlichen Führung. Die Verwaltungsführung gewinnt durch die eindeutige Herausstellung des Bürgermeisters als des allein Verantwortlichen nach außen und seine autoritative Stellung innerhalb der Gemeindeverwaltung außerordentlich an Klarheit. Die Nachteile einer zentralistischen Verwaltungsführung werden dadurch vermieden, daß dem Bürgermeister Beigeordnete zur Seite gestellt sind, die die Verwaltung bestimmter Arbeitsgebiete übernehmen. Sie sind dem Bürgermeister für eine ordnungsmäßige Geschäftsführung verantwortlich, ohne ihm jedoch die Gesamtverantwortung nach außen abzunehmen. Bei der Aufteilung der leitenden Funktionen ist besonders darauf zu achten, daß dem Bürgermeister die Oberleitung verbleibt. Es darf sich auf keinen Fall eine Vielregiererei oder eine Nebenregierung entwickeln. Im Interesse einer einheitlichen Willensbildung und Führung der Verwaltung muß der Bürgermeister über die wesentlichen Vorgänge in den einzelnen Fachverwaltungen laufend unterrichtet werden. Ein Ausfallen wesentlicher Fachgebiete bei der Gesamtwillensbildung ist sonst zu befürchten. Andererseits muß aber auch der Bürgermeister die richtige Einstellung zu seinen Mitarbeitern finden. Es wäre grundfalsch, wenn er die Beigeordneten in eine untergeordnete Stellung drängen

würde. Im Interesse eines reibungslosen Zusammenarbeitens ist es notwendig, die Stellung des Behördenleiters und der sonstigen leitenden Beamten, bei den Gemeinden also des Bürgermeisters und der Beigeordneten, im Verhältnis zur Verwaltung und zueinander im einzelnen festzulegen.

Es wäre unzweckmäßig, wenn sich in großen Verwaltungen der Leiter und die Hauptdezernenten die alleinige Entscheidungsmacht in allen Verwaltungsfällen, d. h. die Befugnis zur Abgabe von Willenserklärungen nach außen und innen, vor allem zur Zeichnung von Schriftstücken, vorbehielten, so daß ihnen selbst unwichtige Fälle oder gar schematisch zu behandelnde Verwaltungsvorgänge zur Kenntnis und Zeichnung vorgelegt werden müßten. Abgesehen davon, daß sie die Verantwortung für die Richtigkeit der einzelnen Entscheidungen dann bei der Fülle der Arbeit kaum noch übernehmen könnten und sich auf das rein formelle Unterzeichnen beschränken müßten, würden sie durch die Ueberhäufung mit nebensächlichen Dingen wirklich wichtigen Aufgaben entzogen werden. In einer fortschrittlichen Verwaltung muß daher je nach den Erfordernissen des Geschäftsumfanges die Entscheidungsgewalt in zweckmäßiger Weise aufgeteilt, d. h. von unten nach oben aufgebaut sein. Denjenigen Beamten, die nach Vorbildung, Fähigkeiten und Erfahrung die Gewähr für eine materiell richtige Bearbeitung bestimmter Aufgaben bieten, sind diese nach Möglichkeit zur selbständigen Erledigung zu übertragen; eine Nachprüfung ihrer Arbeiten durch einen höheren oder leitenden Beamten erübrigt sich. Nur Fälle von allgemeiner Bedeutung oder wichtige Angelegenheiten sind den übergeordneten Instanzen zur Zeichnung vorzulegen. Der in diesen Fällen einzuhaltende Instanzenweg muß festgelegt sein. Durch die Handlungsfreiheit und die Möglichkeit zu selbständigem Schaffen werden alle Kräfte im Menschen zur vollen Entfaltung gebracht, was niemals möglich ist, wenn die Schaffenskraft durch kleinliche Anordnungen eingeengt wird. Ein wirklicher Führer in der Verwaltung muß es verstehen, auch seine Untergebenen, sofern sie die Eignung besitzen, schöpferisch wirken zu lassen.

Grundsätzlich sollte auch der mittlere Verwaltungsbeamte nach Möglichkeit in seinem Bereich entscheiden. Jeder ist dann selbständiger und eigenverantwortlicher Mitarbeiter seiner Vorgesetzten, nicht aber bloßes mechanisches Werkzeug. Die Einheit der Verwaltungsführung würde trotzdem nicht leiden, da Dezernenten, Dienststellenleiter und Sachbearbeiter nicht völlig nach eigenem Ermessen

entscheiden, sondern ihre Entscheidungen im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen und der ihnen vom Behördenleiter erteilten Vollmachten, also nach seinem führenden Willen, treffen. Ueberdies muß der Leiter auch über alle wichtigen Vorgänge unterrichtet werden. Es lassen sich allerdings keine allgemeinen Richtlinien für eine zweckmäßige Aufteilung der Entscheidungsgewalt aufstellen, vielmehr ist die Abgrenzung stets unter Berücksichtigung der Eigenart des einzelnen Amtes vorzunehmen. Nicht in jedem Verwaltungszweig kann den unteren Instanzen in größerem Umfange Selbständigkeit und Handlungsfreiheit eingeräumt werden. Die Wichtigkeit und die Eigenart der Aufgaben erfordern oft überwiegend Entscheidungen des leitenden Beamten, z. B. Organisations- und Personalsachen, oder die Nachprüfung durch den juristischen Dezernenten, z. B. Steuer- und Liegenschaftssachen. Bei den übrigen Aufgabengebieten ist in der Regel eine mehr oder minder weitgehende Delegation der Zeichnungsbefugnis zweckmäßig. Dem Sachbearbeiter (Stadtinspektor, Stadtsekretär) kann z. B. die selbständige Zeichnung des eine Entscheidung vorbereitenden Schriftwechsels, sofern in ihm nicht besonders schwierige Fragen zu behandeln sind, übertragen werden. Entscheidungen einfacherer Art können dem Abteilungs- oder Amtsleiter (Oberinspektor oder Amtmann), Entscheidungen in schwierigeren Fällen oder in Angelegenheiten von allgemeiner Bedeutung dem Dezernenten oder Hauptdezernenten (Magistratsrat oder Beigeordneten) vorbehalten bleiben. Indessen muß stets sorgfältig geprüft werden, ob und in welchem Umfange eine Kompetenzverteilung möglich ist.

Besonderer Wert ist auf Klarheit der Vorgesetztenverhältnisse zu legen (Grundsatz der klaren Einordnung). Jeder Sachbearbeiter sollte — auch zur Vermeidung von Störungen im Arbeitsablauf — nach Möglichkeit nur Weisungen von e i n e m Vorgesetzten erhalten. Die organisatorische Regelung erfolgt am zweckmäßigsten in einer G e s c h ä f t s o r d n u n g.

Durch eine zweckmäßige Aufteilung der Entscheidungsgewalt wird eine Ueberlastung der oberen Instanzen vermieden und eine wesentliche Beschleunigung des Geschäftsganges erreicht. Jeder mit der selbständigen Erledigung von Verwaltungsarbeiten betraute Beamte wird außerdem gezwungen, sich gründlicher mit jedem Fall zu befassen, da er für seine Arbeit verantwortlich ist und sich nicht mehr darauf verlassen kann, daß verschiedene übergeordnete In-

stanzen sie einer Nachprüfung unterziehen. Dadurch werden Verantwortungsgefühl und Initiative im einzelnen Beamten geweckt und seine Arbeitsfreude gehoben. Gerade diese Imponderabilien sind für einen wirtschaftlichen Verwaltungsvollzug von größter Bedeutung, da sie zu wertvolleren Leistungen befähigen. Durch die freieren Arbeitsmethoden werden selbständige und schöpferische Persönlichkeiten herangebildet, an denen es der Verwaltung noch sehr fehlt. Es muß daher vor allem bei der Ausbildung der jüngeren Kräfte auf eine Erziehung zu selbständiger Arbeit größter Wert gelegt werden.

Jeder leitende Verwaltungsbeamte muß diesen Fragen besondere Aufmerksamkeit schenken, denn in weiten Kreisen der Verwaltung ist eine vernünftige Arbeitsteilung noch völlig unbekannt. Es besteht noch heute bei vielen leitenden Beamten das Bestreben, alle Entscheidungsgewalt in ihrer Hand zu behalten, dem Untergebenen also möglichst wenig Freiheit zum selbständigen Denken und Arbeiten zu lassen. Andererseits hat ein großer Teil der mittleren Verwaltungsbeamten noch immer eine ausgesprochene Scheu vor der Uebernahme der geringsten Verantwortung. Man findet es bequem, der Verantwortung für eigene Entscheide dadurch aus dem Wege zu gehen, daß man alle entscheidungsreifen Sachen dem nächsten Vorgesetzten zur Zeichnung vorlegt, der mit der Unterzeichnung auch die Verantwortung für die Entscheidung übernimmt. So durchlaufen oft nicht nur wichtige, sondern auch unbedeutende Sachen bis zu acht Instanzen, ohne zumeist eine wesentliche Verbesserung in sachlicher Hinsicht zu erfahren. Jede unnötige Instanzenhäufung muß im Interesse eines schnellen und wirtschaftlichen Verwaltungsvollzuges vermieden werden.

c) Wirtschaftliche Abwicklung des Geschäftsverkehrs.

Ein wirtschaftlicher Verwaltungsvollzug erfordert eine zweckmäßige Gestaltung der einzelnen Arbeitsvorgänge. Die Statik der öffentlichen Verwaltung bringt es mit sich, daß der Verwaltungsvollzug in bestimmten einheitlichen Formen vor sich geht. Da darin eine gewisse Gewähr für eine gleichmäßige Handhabung der Verwaltung liegt, ist gegen dieses Verfahren grundsätzlich nichts einzuwenden. Dagegen muß verhindert werden, daß die Form zum

Selbstzweck wird und der Zweck der Verwaltungstätigkeit darüber in den Hintergrund tritt, so daß der „Bürokratismus" in der Verwaltung Fuß faßt. Zu verstehen ist hierunter „eine übertriebene Kleinigkeitskrämerei, Umständlichkeit, Entschlußlosigkeit, Mangel an Eigenverantwortung, an Mut zu selbständigem energischen Handeln, an zielsicherer Großzügigkeit, jenes Bedürfnis nach kleinlicher Kritik und Besserwisserei, vor allem aber jener Weltfremdheit, wie sie in zahlreichen Witzen über die Oberrechnungskammmer gebrandmarkt wird."[7]

Die Arbeitskraft aller Dienstkräfte muß so eingesetzt werden, daß die anfallenden Verwaltungsarbeiten planvoll, wohldurchdacht, schnell und mit dem geringsten Energie- und Kostenaufwand ihre Erledigung finden. Reibungen im Arbeitsablauf, Doppelarbeit, Unklarheiten müssen nach Möglichkeit ausgeschaltet werden. Die Sachen sind in der Reihenfolge ihrer Dringlichkeit zu behandeln. Bearbeitungsfristen müssen eingehalten, Erinnerungen — evtl. durch Erteilung eines Zwischenbescheides — vermieden werden. Der Verwaltungsvollzug darf keine Einengung durch ein Uebermaß an Vorschriften erfahren. Sind organisatorische Regelungen für den Geschäftsverkehr erforderlich, so sollten sie möglichst elastisch gestaltet werden. „Eine Organisation ist um so beweglicher, je unbürokratischer und je weniger mechanisiert sie aufgebaut ist, d. h. je weniger Vorschriften gegeben werden, je weniger ein starres Schema erzwungen, je weniger sie zum Apparat wird."[8]

Jeder Verwaltungszweig weist in der Abwicklung der einzelnen Geschäftsvorfälle Besonderheiten auf, weil die Verwaltungsarbeit wegen der ganz verschiedenen Aufgaben in den einzelnen Verwaltungen außerordentlich vielfältig ist. Es kann im Rahmen dieser Arbeit nicht auf die zweckmäßigsten und wirtschaftlichsten Arbeitsmethoden in jeder Verwaltung und die Eigenarten jedes Verwaltungszweiges im einzelnen eingegangen werden. Ueberdies ließe sich selbst für bestimmte Verwaltungen nur Grundsätzliches über die wirtschaftlichste Ordnung der Verwaltungsarbeit sagen, da örtliche Besonderheiten und Gewohnheiten zumeist wesentlich auf die Gestaltung der Verwaltungsarbeit einwirken.

Die Art der Arbeitsverrichtungen unterscheidet sich in den einzelnen Verwaltungszweigen erheblich. In einem Zweig wird die Ar-

7. „Die Landgemeinde" 1937, Nr. 8.

8. Nordsieck, Fritz: Grundlagen der Organisationslehre. Stuttgart 1934, S. 50.

beitskraft der Dienstkräfte fast ganz durch die Abfassung von Schriftstücken in Anspruch genommen, in anderen Zweigen sind vorwiegend buchhalterische Arbeiten zu verrichten, z. B. in den öffentlichen Kassen, oder Karteien zu führen, z. B. in den polizeilichen Meldeämtern und den Wahlämtern, oder es ist dem Publikum Rat zu erteilen oder Hilfe zu gewähren, z. B. in Wohlfahrts- und Gesundheitsämtern usw. Zumeist treten in den einzelnen Verwaltungszweigen alle diese Arbeitsformen zusammen auf. Im Interesse eines wirtschaftlichen Verwaltungsvollzuges müssen die Arbeitsvorgänge stets so gestaltet werden, daß der gewünschte Erfolg mit dem geringsten Aufwand an Arbeitskraft und Sachkosten erreicht wird. Hierzu können sinnvolle organisatorische Regelungen wesentlich beitragen, doch wird eine wirtschaftliche Gestaltung der Verwaltungsarbeit vor allem davon abhängen, daß der ausführende Verwaltungsbeamte richtig geleitet wird und selbst fähig ist, unmittelbar gestaltend in den Gang der Arbeit einzugreifen.

Es kann wegen der Vielfältigkeit der Arbeitsvorgänge hier nur auf diejenigen näher eingegangen werden, die für die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungsvollzuges fast aller öffentlichen Behörden von besonderer Bedeutung sind, und zwar

1. auf die übliche schriftliche Form der Arbeitsvorgänge,
2. auf das Registratur- und Aktenwesen und den Verteilungs- und Botendienst und
3. auf die Beschaffenheit der Arbeitsräume und die sachliche Ausstattung der Dienststellen.

In größeren Verwaltungen empfiehlt es sich, im Interesse eines gleichmäßigen und reibungslosen Geschäftsverkehrs eine allgemeine Geschäftsordnung für den inneren Dienst zu erlassen, in der die Fragen des allgemeinen Dienstbetriebes, insbesondere der Behandlung der Eingänge und Ausgänge und der Bearbeitung der Geschäftsvorfälle, zu regeln sind. In Verwaltungen mit großen Dienststellen wird es zweckmäßig sein, für diese — soweit es die Eigenart ihres Geschäftsverkehrs erfordert — besondere Dienstanweisungen festzusetzen. Alle diese Regelungen müssen aber für jede Verwaltung zur Erzielung eines möglichst gleichmäßigen und einfachen Geschäftsganges nach einheitlichen Gesichtspunkten ergehen. Der Deutsche Gemeindetag hat für die Gemeinden ein Muster einer Geschäftsordnung für den inneren Dienst aufgestellt.

Die Form der Arbeitsvorgänge.

Für die Erledigung der Geschäftsvorfälle wird im Behördenbetrieb vorzugsweise die schriftliche Form gewählt, die an sich schon einen erheblichen Aufwand an Arbeitskraft erfordert. Es werden nicht nur, wie es in der Privatwirtschaft üblich ist, Zweitschriften der Antwortschreiben für die Akten zurückbehalten, sondern es müssen auch die Ergebnisse von Verhandlungen und sonstige Vorfälle schriftlich niedergelegt werden, da der Stand einer Sache jederzeit aus den Akten zu ersehen sein muß. In besonders großem Ausmaß muß von der Schriftform Gebrauch gemacht werden, wenn die Entscheidungsgewalt in der gekennzeichneten Weise bei dem Behördenleiter zentralisiert ist. Zu seiner Information sind dann alle Ereignisse, die für eine Sache von größerer oder geringerer Bedeutung sind, schriftlich zu vermerken. Abgesehen davon wird jedoch gerade in der öffentlichen Verwaltung oft ein übermäßiger Aufwand an Schreibarbeit getrieben. Statt kurzer, aber erschöpfender sachlicher Darstellungen, die die Verwaltungsarbeit sehr vereinfachen, sind lange, mit Nebensächlichem überladene Berichte und Darstellungen häufig zu finden. Vorgängen von geringer Bedeutung wird oft ein übermäßiger Arbeitsaufwand zugestanden. Zum Teil mag das darauf zurückzuführen sein, daß die Vielschreiberei von Vorgesetzten begünstigt wird, denn Vielschreiber gelten oft als besonders fleißig und tüchtig.

Im Interesse eines schnellen Geschäftsverkehrs muß alle Schreibarbeit auf das unbedingt notwendige Maß beschränkt werden. Eine wesentliche Vereinfachung des Geschäftsverkehrs und eine Entlastung der Akten läßt sich durch umfangreichere Anwendung des urschriftlichen Verkehrs in geeigneten Fällen erreichen. Längere schriftliche Anfragen und Auskünfte, insbesondere von Dienststelle zu Dienststelle, lassen sich oft in einfachster Weise durch telefonische oder mündliche Rückprachen, deren Ergebnis kurz niederzuschreiben ist, vermeiden. Gleichzeitig ist mit dieser Art der Erledigung auch ein beträchtlicher Zeitgewinn erzielt.

Aber auch die notwendige Schreibarbeit läßt sich wesentlich vereinfachen. Es ist noch heute in der öffentlichen Verwaltung fast allgemein üblich, zunächst Entwürfe des Schriftwechsels handschriftlich anzufertigen, um dem zeichnungsberechtigten übergeordneten Beamten die Möglichkeit zu Korrekturen zu geben. Nur die Reinschriften werden nach der Zeichnung des Entwurfes mit der Schreib-

maschine gefertigt. Eine erhebliche Zeit- und Arbeitsersparnis läßt sich dadurch erzielen, daß grundsätzlich alle Schreiben der Maschinenschreiberin diktiert werden, die sofort die Reinschrift mit einer Durchschrift für die Akten anfertigt. Nur Schriftstücke, in denen schwierige und zweifelhafte Fragen zu behandeln sind und die eingehende rechtliche und wissenschaftliche Ausführungen sowie eine sorgfältige Redaktion erfordern, sollten zunächst im Entwurf dem zeichnungsberechtigten Vorgesetzten vorgelegt werden, da hier mit Abänderungen zu rechnen ist. Auch diese Entwürfe sollten grundsätzlich mit der Schreibmaschine angefertigt werden, da handschriftliche Entwürfe oft schlecht lesbar sind und ein unnötig langes Aktenstudium erfordern. Schreiben einfacher Art können u. U. der Maschinenschreiberin vom Sachbearbeiter in die Maschine diktiert werden. Das Maschinendiktat erfordert ohne Frage gewisse geistige Beweglichkeit. Anfängliche Schwierigkeiten lassen sich aber zumeist durch Gewöhnung an dieses Verfahren beseitigen. Erforderlich ist allerdings, daß die Diktate genügend vorbereitet sind, da andernfalls durch größere Pausen beim Diktat erhebliche Zeitverluste entstehen können. Die Leistungsfähigkeit eines vorwiegend mit der Abfassung von Schriftwechsel beschäftigten Beamten läßt sich durch die genannten Verfahren ganz erheblich steigern. Der Einwand, daß die übergeordneten Instanzen notwendige Korrekturen nicht mehr vornehmen könnten, greift nicht durch. Sind sie nicht zu umgehen, so ist bei dem vorgeschlagenen Verfahren höchstens die Reinschrift noch einmal anzufertigen. Das wird aber ein Ausnahmefall bleiben, wenn Verbesserungen auf notwendige sachliche Richtigstellungen beschränkt werden und den Sachbearbeitern in größerem Umfange Zeichnungsbefugnis zugestanden wird. Der geringe Verlust an Schreibpapier fällt gegenüber der bedeutenden Zeit- und Personalersparnis nicht ins Gewicht.

Registratur- und Aktenwesen, Verteilungs- und Botendienst.

Ein reibungsloser Geschäftsverkehr ist nur möglich, wenn Schriftwechsel, Urkunden und sonstige Verwaltungsvorgänge so aufbewahrt werden, daß sie jederzeit leicht aufzufinden sind, denn bei dem größten Teil der laufenden Geschäftsvorfälle muß von dem Sachbearbeiter zu seiner und seiner Vorgesetzten Information auf bereits vorhandene Vorgänge oder bestehende Verordnungen und

Verfügungen zurückgegriffen werden. Die Unterbringung der erledigten Vorgänge erfolgt in der Regel in Akten, die nach bestimmten sachlichen Gesichtspunkten geordnet sind. Schwebende Vorgänge werden entweder — zeitlich nach dem Tag ihrer Wiedervorlage geordnet — in besonderen Fächern gesammelt oder vorläufig in die Akten eingeordnet; der Tag der Wiedervorlage ist dann im Terminkalender zu notieren.

Eine zweckmäßige, einfache und übersichtliche Führung der Akten bildet die Grundlage für einen geordneten und schnellen Verwaltungsvollzug. Jede Verwaltung muß in erster Linie prüfen, in welcher Weise das Aktenwesen am zweckmäßigsten verwaltungsmäßig und räumlich in ihren Gesamtbereich einzugliedern ist. Die Aktenverwaltung kann entweder den einzelnen Sachbearbeitern übertragen werden oder durch besondere Akteien erfolgen, und zwar zentral durch eine gemeinsame Aktei für die ganze Behörde oder dezentral durch Dienststellenakteien. Es muß im Einzelfalle geprüft werden, ob eine mehr oder minder ausgedehnte Dezentralisation der Aktenführung den Vorzug verdient.

Das Aktenwesen der öffentlichen Verwaltung weist heute ganz verschiedene Organisationsformen auf. Zum Teil werden die Akten noch zentral von einer einzigen Aktei verwaltet, zum Teil ist das Aktenwesen völlig dezentralisiert. Es finden sich auch die verschiedensten Uebergangsformen. In verschiedenen Verwaltungszweigen sind besondere Akteien nicht zu entbehren, insbesondere in größeren Verwaltungen, in denen überwiegend höhere Beamte als Sachbearbeiter tätig sind, oder in denen eine weitgehende Spezialisierung der Arbeitsgebiete nach abgeschlossenen Sachgebieten und daher eine Führung besonderer Akten durch jeden Sachbearbeiter nicht möglich ist, z. B. in Ministerien, größeren Aufsichtsbehörden und einigen Verwaltungszweigen großer Städte. In diesen Fällen muß darauf geachtet werden, daß der Arbeitsaufwand der Akteien möglichst klein bleibt. Zu registrieren sind nur, falls erforderlich, besonders wichtige Verwaltungsvorgänge (Terminsachen, Beschwerden, Anfragen der vorgesetzten Behörden). Die Hauptaufgabe der Akteien muß im wesentlichen darin bestehen, die in der Verwaltung verbleibenden Schriftstücke und sonstigen Vorgänge zu sammeln und so zu ordnen und aufzubewahren, daß sie im Bedarfsfalle leicht aufzufinden sind. Im übrigen sollte im Interesse einer wirtschaftlichen Verwaltungsführung von der Einrichtung zentraler Akteien abgesehen

werden. Es ist Nordsieck[9] darin beizupflichten, daß grundsätzlich das räumlich und leitungstechnisch dezentralisierte Aktensystem an Einfachheit und Unmittelbarkeit der Zusammenarbeit zwischen Sachbearbeiter und Aktenführer nicht zu übertreffen ist.

In weiten Zweigen der Verwaltung, hauptsächlich bei den mittleren und unteren Verwaltungsbehörden, sind besondere Aktenführer zumeist ganz entbehrlich. Der Sachbearbeiter verwaltet hier seine Akten zweckmäßig selbst und bewahrt sie in räumlicher Nähe auf, so daß sie stets für ihn erreichbar sind. Falls ihm Hilfskräfte zur Verfügung stehen, kann auch diesen die Aktenverwaltung übertragen werden. Eine besondere schriftliche Registrierung von Geschäftsvorfällen in Tagebüchern erfolgt in der Regel nicht mehr. Zur Kontrolle wichtiger Verwaltungsvorfälle auf ihre fristgemäße Erledigung kann in jeder Dienststelle oder Abteilung erforderlichenfalls ein Tagebuch in einfachster Form geführt werden. Eine reibungslose Abwicklung des inneren Dienstbetriebes wird durch die Uebersicht, die jeder Sachbearbeiter über die Vorgänge und Akten seines Aufgabengebietes haben muß, gewährleistet. Nennenswerte Schwierigkeiten haben sich durch den Abbau der Registraturen fast nirgends ergeben. Es ist im Gegenteil eine wesentliche Geschäftsvereinfachung, eine Beschleunigung des Geschäftsganges und eine Personalersparnis erzielt worden. Wohl mag es zuweilen vorkommen, daß Vorgänge nicht aufzufinden sind. Derartige Fälle ereigneten sich jedoch auch bei dem früheren Registrierverfahren. Diese Mängel sind zumeist auf Flüchtigkeit der Sachbearbeiter bei der Aktenablage oder eine unzweckmäßige Abgrenzung der einzelnen Sachgebiete zurückzuführen; sie lassen sich bei ordnungsmäßiger Arbeitsweise und klarer Abgrenzung der Zuständigkeiten weitgehend ausschalten. Oft werden die Akten von den Sachbearbeitern nicht mit der notwendigen Sorgfalt geführt. Die Aktenhaltung wird entweder als etwas Nebensächliches betrachtet, oder es fehlt den Sachbearbeitern an den erforderlichen organisatorischen Fähigkeiten. In derartigen Fällen muß der Abteilungs- oder Amtsleiter für eine Unterrichtung des Betreffenden und eine Abstellung der Mängel sorgen.

Ein schneller und reibungsloser Geschäftsgang hängt zum erheblichen Teil von einer zweckmäßigen Ordnung des Ver-

9. „Organisation und Aktenführung der Gemeinden." Stuttgart und Berlin 1937, S. 55.

teilungs- und Botendienstes ab, dessen Aufgabe es ist, alle Schriftstücke mit größter Beschleunigung den zuständigen Stellen der Verwaltung zuzuleiten. Posteingänge müssen von der zentralen Verteilungsstelle sofort an die zuständige Dienststelle weiterbefördert werden. Die Eingänge sind zunächst dem Dienststellenleiter vorzulegen, der wichtige Sachen dem Dezernenten zuleitet. In mittleren oder kleineren Verwaltungen werden sich die leitenden Beamten zumeist sämtliche Eingänge vorlegen lassen. Falls der Behördenleiter oder Dezernent einen Bericht, eine Rücksprache, einen Vortrag, bevorzugte Bearbeitung oder die Zeichnung der Antwort durch sich wünscht, versieht er den Eingang mit einem entsprechenden Arbeitsvermerk. Besteht in der Verwaltung noch eine Registratur oder eine besondere Aktei, so gehen die Eingänge alsdann diesen Stellen zur etwaigen Eintragung und Beifügung der Vorgänge zu. Alle Stellen müssen die Eingänge schnellstens weitergeben, damit sie möglichst noch am Tage des Einganges in die Hand des zuständigen Sachbearbeiters gelangen. Ausgehende Post muß ebenfalls unverzüglich weiterbefördert werden. Die Postabfertigung erfolgt am besten durch eine zentrale Postabfertigungsstelle. Oft wird es zweckmäßig sein, die Postabfertigung der zentralen Verteilungsstelle zu übertragen.

Die Weiterbeförderung der ein- und ausgehenden Post durch Boten erfolgt zweckmäßig zu genau festgesetzten Zeiten, auf die sich jeder einzustellen hat. Der Verteilungs- und Botendienst muß nach Möglichkeit zentralisiert werden, um einen wirtschaftlichen Einsatz der Kräfte zu erreichen. Für ein reibungsloses Zusammenarbeiten mit den noch bestehenden Registraturen und Akteien ist zu sorgen. Der ganze Arbeitsgang bei der Abfertigung der Eingänge und Ausgänge wird zweckmäßig in der Geschäftsordnung für den inneren Dienst im einzelnen geregelt.

d) Die Schaffung günstiger Arbeitsbedingungen.

Eine Steigerung der Arbeitskraft der öffentlichen Dienstkräfte auf ein Optimum ist nur möglich, wenn seitens der Behörde auch günstige Arbeitsbedingungen geschaffen werden. Jedem müssen einwandfreie Arbeitsräume und ausreichende arbeitstechnische Hilfsmittel zur Verfügung stehen.

Lage, Beschaffenheit und Ausstattung der Arbeitsräume.

Die Leistungsfähigkeit des Personals wird wesentlich durch die Beschaffenheit und Lage der Arbeitsräume beeinflußt. Sie müssen den hygienischen Anforderungen entsprechen, also hell und luftig sein. Im Interesse des Personals muß auf eine der Gesundheit zuträgliche Heizung und Entlüftung sowie eine zweckmäßige Beleuchtung besonderer Wert gelegt werden. Durch einen hellen Anstrich sollte man den Räumen ein freundliches Aussehen geben. Es empfiehlt sich nicht, Räume von zu großen Ausmaßen zu schaffen oder Arbeitsräume übermäßig zu besetzen, da die vermehrten Geräusche zumeist recht störend wirken.

Die Zuteilung der Räume an die einzelnen Dienststellen muß unter Berücksichtigung des Organisationsplanes erfolgen. Organisatorisch zusammengehörige Dienststellen sind in räumlicher Nähe unterzubringen. Auch Abteilungen, die in ständigem Geschäftsverkehr miteinander stehen, müssen möglichst nebeneinanderliegende Arbeitsräume erhalten, um Botengänge zu vermeiden oder wenigstens abzukürzen. Innerhalb der Dienststellen hat die Zuteilung an die Dienstkräfte unter Berücksichtigung der von den einzelnen zu erfüllenden Aufgaben zu erfolgen. Abteilungen, die starken Publikumsverkehr haben, werden zweckmäßig in den unteren Geschossen untergebracht, um dem Publikum langes Suchen, den anderen Dienststellen aber Störungen nach Möglichkeit zu ersparen. Dienstkräfte, die im wesentlichen mit der Abfassung schwieriger Gutachten und Schriftsätze beschäftigt sind, sollten in Einzelzimmern, diejenigen Sachbearbeiter, die einen bestimmten Kreis von Zuarbeitern haben, mit diesen gemeinsam oder wenigstens in unmittelbarer räumlicher Nähe untergebracht werden. Auch die Arbeitsplätze innerhalb der Abteilungen sind so zuzuordnen, daß ein reibungsloses Zuarbeiten ermöglicht wird. Die Dezernenten und Abteilungsleiter müssen von ihren Sachbearbeitern leicht zu erreichen sein; die Bildung von Referentenfluren ist unzweckmäßig.

Besonderes Augenmerk ist auf die Ausstattung der Arbeitsräume zu legen. Hierbei wird in der öffentlichen Verwaltung oft eine übertriebene Sparsamkeit geübt. Mit geringen Mitteln kann den Räumen durch Gardinen, einige Bilder, vielleicht auch einige Blattpflanzen, eine gewisse Behaglichkeit verliehen werden. In solchen

Räumen fühlt sich jeder wohl, was im allgemeinen einen günstigen Einfluß auf die Arbeitsleistung ausüben wird.

In der öffentlichen Verwaltung ist zum großen Teil noch altes und unpraktisches Mobiliar im Gebrauch. Eine Modernisierung, die wegen der erheblichen Kosten allerdings nur nach und nach erfolgen kann, wäre angebracht. Neuzeitliche Schreibtische, Stühle, Aktenschränke, Kartothekkästen u. dgl. können die Arbeit wesentlich erleichtern, beanspruchen auch weniger Raum. Es muß ferner darauf geachtet werden, daß jede Abteilung ausreichend mit Mobiliar und sonstigen Hilfsmitteln ausgestattet ist, da sonst die Sachbearbeiter nicht in der Lage sind, in ihrem Arbeitsbereich die notwendige Ordnung, die Voraussetzung für ein schnelles und reibungsloses Arbeiten ist, zu halten. Für die Aufbewahrung der Akten — vor allem der wichtigen und geheimzuhaltenden Vorgänge — müssen verschließbare Schränke zur Verfügung stehen. Offene Aktenregale sind unhygienisch, da die Akten in ihnen verstauben; sie sollten beseitigt werden. Eine ausreichende Ausstattung mit modernem Arbeitsgerät hat allerdings nur dann Wert, wenn jeder Bedienstete es auch zu nutzen versteht. Wer sich keine vernünftige Arbeitsweise anzueignen vermag, kann auch bei guter Ausstattung seines Arbeitsplatzes keine besseren Leistungen vollbringen.

Die Ausstattung mit mechanischen Hilfsmitteln.

Zur Vereinfachung und Beschleunigung des Geschäftsverkehrs kann wesentlich die Verwendung moderner Schreibhilfsmittel, vor allem von Büromaschinen, wie Schreib-, Rechen-, Buchhaltungs-, Adressier-, Druck-, Frankier- und Vervielfältigungsmaschinen, sowie neuzeitlicher Karteien u. dgl. beitragen. Es darf daher keine übertriebene Sparsamkeit bei der Beschaffung derartiger Hilfsmittel getrieben werden. Einfache, mechanische und oft recht anstrengende Arbeiten lassen sich mit ihrer Hilfe schnell und einwandfrei ausführen. Dadurch können nicht nur Dienstkräfte eingespart werden, sondern es wird auch die Arbeitskraft des einzelnen geschont. Die Anschaffung darf allerdings nur dann erfolgen, wenn eine ausreichende Verwendungsmöglichkeit besteht. Nutzen und Kosten müssen stets gegeneinander abgewogen werden. Eine ausreichende Ausnutzung und eine sachgemäße und wirtschaftliche Bedienung der Büromaschinen läßt sich in der Regel am besten durch eine Zentralisierung der Schreibstellen und Vervielfältigungsbüros er-

reichen. Abteilungskanzleien sind dann vorzuziehen, wenn andernfalls die räumliche Trennung zu groß sein würde.

Die Verwendung von Buchungsmaschinen in den öffentlichen Kassen vereinfacht nicht nur die Arbeit, sondern bietet gegenüber der Handbuchung auch eine wesentlich größere Sicherheit. Einerseits lassen sich Irrtümer dadurch ausschließen, daß die Buchung im Einnahmebuch und im Konto sowie die Quittung in einem Druckverfahren hergestellt werden, andererseits wird zwischen Buchhalter und Kassierer automatisch ein Dritter — der Maschinenbuchhalter — eingeschaltet, der weder als Buchhalter noch als Kassierer interessiert ist. Wesentlich vereinfacht wird auch die Nachprüfung durch die Prüfungsbeamten. Derartige Buchungsmaschinen und auch andere Büromaschinen, wie Typenvervielfältiger und Druckmaschinen, sind allerdings sehr teuer. Sie können daher zumeist nur in größeren Verwaltungen in wirtschaftlicher Weise ausgenutzt werden.

Für Sonderverwaltungen, z. B. statistische Aemter, leisten Spezialmaschinen hervorragende Dienste. Statistische Arbeiten lassen sich durch die Verwendung der Lochkartenmaschinen viel schneller, aber auch zuverlässiger und mit bedeutend weniger Arbeitskräften bewältigen. Die Ergebnisse von Volks-, Vieh- und Betriebszählungen, die früher oft erst nach Jahren bekannt wurden, wenn sie an Wert zum Teil schon verloren hatten, konnten mit Hilfe der Zählmaschinen in den letzten Jahren bedeutend früher veröffentlicht werden. In derartigen Fällen, in denen Maschinen mechanische Arbeiten schneller, sicherer, sauberer und wirtschaftlicher verrichten, bestehen gegen ihre Verwendung keine Bedenken. Von ihrem Einsatz wird aber in Zeiten, in denen der Arbeitsmarkt einer Entlastung bedarf, abzusehen sein, wenn die Ersparnisse nur verhältnismäßig gering sind. Bei der Kalkulation der Wirtschaftlichkeit der Maschinenverwendung werden auf der einen Seite außer den Gehältern auch ersparte Pensionen, auf der anderen Seite Abschreibungen auf die Maschinen in ausreichender Höhe zu berücksichtigen sein.

Außer den genannten, meist kostspieligen Büromaschinen gibt es eine große Anzahl kleinerer mechanischer Hilfsmittel, die dem Verwaltungsbeamten bei der täglichen Arbeit eine fühlbare Entlastung bringen können, z. B. Heft- und Bleistiftanspitzmaschinen, Locher, Füllfederhalter, Brieföffner u. dgl. Es bedarf auch hier vor der Beschaffung stets einer Prüfung, ob sie notwendig und zweckmäßig ist. Weder eine wahllose Anschaffung aller Neuerungen noch übertriebene Sparsamkeit sind angebracht. Auch bei dem sonstigen

Schreibmaterial (Bleistifte, Federn usw.) lassen sich durch wirtschaftliches Umgehen mit den Mitteln erhebliche Ersparnisse erzielen, denn die Aufwendungen für die sachlichen Hilfsmittel bilden einen recht bedeutsamen Ausgabeposten im öffentlichen Haushalt. Es muß daher bei den einzelnen Behörden auf einen sparsamen Materialverbrauch geachtet werden. In erster Linie wird es Aufgabe des Dienststellenleiters sein, den Aufwand zu überwachen. Falls eine Dienststelle einen übermäßig großen Verbrauch aufweist, wird die zentrale Materialverwaltung eine genauere Prüfung des Bedarfs vornehmen und auf sparsamen Verbrauch dringen müssen.

Zumeist stellen die Behörden ihren Dienstkräften die Materialien selbst zur Verfügung. Der Einkauf erfolgt dann zweckmäßig durch eine zentrale Stelle, die über die erforderliche Sachkunde verfügt und die Vorteile eines zentralen Einkaufs wahrzunehmen vermag. Die zur Verwendung kommenden Qualitäten und Typen sind aus wirtschaftlichen Gründen möglichst zu beschränken. Jeder übermäßige Aufwand ist beim Einkauf zu vermeiden. Billigere Qualitäten sollten, sofern sie ihren Zweck erfüllen, bevorzugt werden. Für den Geschäftsverkehr genügen z. B. einfache Papiersorten; jeder Luxus ist hier unangebracht. Die Verwendung der Einheitsformate bei dem Schreibpapier hat erhebliche Ersparnisse ermöglicht und die Aktenhaltung vereinfacht. Zumeist dürfte es sich empfehlen, den Dienstkräften den voraussichtlichen Bedarf für längere Zeiträume auszuhändigen. Dadurch wird in größeren Verwaltungen Personal in der Materialverwaltung erspart. Einige Verwaltungen überlassen die Beschaffung des Schreibmaterials ihren Dienstkräften selbst und zahlen ihnen hierfür einen bestimmten Pauschalbetrag. Durch dieses Verfahren können zwar Kräfte für eine besondere Materialverwaltung eingespart werden, doch ergibt sich in der Regel eine höhere Gesamtausgabe. Ein Pauschalbetrag, der den Kosten des durchschnittlichen Normalverbrauchs entspricht, wird vielfach Unzufriedenheit auslösen. Daher wird der Pauschalbetrag zumeist erheblich höher sein.

Die Möglichkeiten, durch zweckmäßige Ausgestaltung der Räume und Arbeitsplätze und durch Hilfsmittel bessere Arbeitsleistungen zu erzielen, sind bei weitem nicht erschöpfend dargestellt. Im Rahmen dieser Arbeit ließ sich jedoch nur das Wesentliche hervorheben. Im übrigen muß auf die vorhandene Spezialliteratur verwiesen werden.

Alle diese für die innere Organisation der einzelnen Verwaltungsbehörden so bedeutsamen Fragen lassen erkennen, daß es von größter

Wichtigkeit ist, einen Beamtenkörper zu schaffen, dessen Glieder in unbedingter Treue zur Sache stets nur das Beste der Verwaltung im Auge haben, ihr ganzes Können in den Dienst der Allgemeinheit stellen und immer darum bemüht sind, von sich aus zur Beseitigung von Mängeln der Verwaltungsführung — auch unter Hintansetzung persönlicher Wünsche und Bequemlichkeit — beizutragen. Die Wirksamkeit der Verwaltungsführung könnte ohne Zweifel noch eine Steigerung erfahren, wenn in dieser Hinsicht seitens der öffentlichen Dienstkräfte ein größeres Maß an Initiative entwickelt werden würde. Fehlt bei dem einzelnen das nötige Interesse, so wird Aufgabe der leitenden Beamten sein, es in geeigneter Weise zu wecken. Vor allem kann aber eine vernünftige Personalpolitik, die den Tüchtigen fördert und den rechten Mann an den richtigen Platz stellt, zur Behebung von Mängeln wesentlich beitragen.

VIII. Zweckmäßige Personalwirtschaft.

Die persönlichen Kosten — Gehälter und Pensionen — gehören zu den größten Ausgabeposten der öffentlichen Verwaltung. Nach Delius[1] entfällt allein etwa ein Drittel aller Ausgaben der Gemeinden auf Personalkosten; diese haben in den letzten Jahren sogar wieder steigende Tendenz. Teils ist diese Entwicklung zwangsläufig auf die Uebertragung neuer Aufgaben, teils auf die Auswirkung der Abbaumaßnahmen nach dem Gesetz zur Wiederherstellung des Berufsbeamtentums zurückzuführen.

Es bedarf weiter keiner Begründung, daß eine befriedigende Lösung der Personalfragen von allergrößter Bedeutung für einen wirtschaftlichen Verwaltungsvollzug ist. Abgesehen davon, daß sich eine unzweckmäßige Personalwirtschaft unmittelbar kostensteigernd auf den Personalhaushalt auswirkt, hängt von einer richtigen Personalauswahl, einer guten fachlichen Ausbildung und Weiterbildung der Arbeitskräfte und einer vernünftigen Personalfürsorge weitgehend die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Dienstkräfte und mithin auch eine wirtschaftliche Erfüllung der Aufgaben der öffentlichen Verwaltung ab. Die beste Behördenorganisation ist wertlos, wenn die öffentliche Verwaltung es nicht versteht, geeignete Kräfte an sich zu ziehen, sie für ihre Zwecke auszubilden, ihre geistigen und körperlichen Kräfte auf die öffentlichen Zielsetzungen auszurichten und sie in richtiger Weise einzusetzen. Denn es kommt bei der Erfüllung der öffentlichen Aufgaben ebenso wie bei der privatwirtschaftlichen Tätigkeit immer wieder entscheidend darauf an, daß es der Mensch auch versteht, sich der Organisationsformen und der technischen Hilfsmittel in richtiger Weise zu bedienen und den organisatorischen Rahmen mit wirklichem Leben zu erfüllen. Erfolge werden in der öffentlichen Verwaltung — wie auch in der Privatwirtschaft — nicht nur durch organisatorische Maßnahmen und Bereitstellung von Mitteln, sondern in erster Linie durch den Einsatz sachkundiger und verantwortungsfreudiger Dienstkräfte erzielt. Selbst eine schlecht organisierte Verwaltung kann mit guten Dienstkräften noch zufriedenstellende Leistungen vollbringen.

1. DGT. 1936, S. 563.

Geeignete Auslese, zweckmäßige Ausbildung der Dienstkräfte und vernünftige Personalpflege sind also Faktoren, von denen die Leistungskraft der öffentlichen Verwaltung ausschlaggebend abhängt.

1. *Die Auswahl der öffentlichen Dienstkräfte.*

Die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung wird von der Auswahl geeigneter Kräfte entscheidend beeinflußt. Eine besonders strenge Auslese ist bei der Besetzung leitender Stellen unerläßlich. Das Führerprinzip im neuen Staate, das den leitenden Beamten in weitestgehendem Maße Entscheidungsbefugnisse einräumt, stellt an die Persönlichkeit des Betreffenden sowohl in sachlicher als in rein menschlicher Hinsicht außerordentliche Anforderungen. Ungeeignete Führer können der Idee des Führerprinzips sehr schaden. Wirklichen Führerpersönlichkeiten eröffnet sich dagegen in der öffentlichen Verwaltung, insbesondere in den größeren Gemeinden, ein außerordentlich dankbares Tätigkeitsgebiet.

Von der Initiative des Bürgermeisters und seiner Beigeordneten hängt es entscheidend ab, ob sich in den Gemeinden ein reiches kommunalpolitisches Leben zu entfalten vermag; es kann u. U. ganz verkümmern, wenn ungeeignete Personen die Leitung der Verwaltung in der Hand haben. Gerade unter dem Führerprinzip werden sehr große Anforderungen an die Person des Bürgermeisters gestellt, denn trotz der Uebertragung bestimmter Aufgabengebiete auf seine Beigeordneten bleibt er für die Führung der Gesamtverwaltung verantwortlich. Er muß in der Lage sein, die Bedeutung der einzelnen Aufgaben für das Gemeinwesen richtig zu beurteilen. Das ist aber nur möglich, wenn er umfassende Kenntnisse auf allen Aufgabengebieten besitzt. Vor allem muß der Bürgermeister fähig sein, auch sehr schwierige Verwaltungsprobleme schnell und zweckmäßig zu lösen. Er muß lebendige Fühlung mit allen Kreisen der Bevölkerung behalten und es verstehen, Reibungen mit der Aufsichtsbehörde und den Parteistellen zu vermeiden. Diese Fülle von Aufgaben und Schwierigkeiten kann nur eine überragende Persönlichkeit meistern. Wirkliche Führerqualitäten, charakterliche Integrität, ein vorbildlicher Lebenswandel, ein Höchstmaß an Erfahrung und sachlichem Können müssen von dem Bürgermeister gefordert werden, wenn er ein wirklicher Führer der Gemeinde sein soll. Gleiche Anforderungen sind an die Person der Beigeordneten zu stellen.

Auch das Leben innerhalb der einzelnen Verwaltungen erhält seinen Impuls zu einem erheblichen Teil von den führenden Persönlichkeiten. Der in einer Verwaltung herrschende Geist, das ganze Geschäftsgebaren, ja die öffentlichen Dienstkräfte selbst in ihrem Charakter als Amtspersonen sind nicht selten ein Abbild der leitenden Vorgesetzten. Liegt die Leitung in der Hand eines Mannes, der infolge seiner inneren Haltung, seiner Kenntnisse und Erfahrungen sowie seines Wirkens ein leuchtendes Vorbild ist, so werden auch die nachgeordneten Dienstkräfte zu höchster Entfaltung ihres Könnens veranlaßt. Schwache Persönlichkeiten werden dagegen oft zum Spielball ihrer Untergebenen. Das Regiment führt dann in Wirklichkeit ein nachgeordneter Beamter, häufig zum Unsegen der Verwaltung. Besonders groß ist diese Gefahr in den Fällen, in denen leitende Stellen mit politischen Beamten, denen die notwendigen Verwaltungskenntnisse fehlen, besetzt sind. Daher ist gerade bei der Auswahl dieser Beamten mit großer Vorsicht vorzugehen. Nur starke Persönlichkeiten, die ein großes Maß an Lebenserfahrungen, einen gesunden Menschenverstand und Urteilskraft besitzen, können für die Verwaltung von Nutzen sein. Unentbehrlich sind aber auch hier ausreichende Fachkenntnisse. Schwere Schäden entstehen zwangsläufig, wenn Behörden von Personen geleitet werden, die, selbst bei bestem Willen, mangels Fachkunde einfach nicht zu beurteilen vermögen, ob die einzelnen Räder der Verwaltung richtig ineinandergreifen. Mit der Führung von Verwaltungsbehörden sollte man daher grundsätzlich nur Personen betrauen, die nach ihrer Vorbildung, Erfahrung und Persönlichkeit Gewähr dafür bieten, daß sie den Verwaltungsapparat genügend kennen und beherrschen.[2]

Gleiche Anforderungen sind an die Fachbeamten zu stellen, soweit sie Führerstellen in der Verwaltung einnehmen. Studium und Ausbildung haben ohne Zweifel großen Wert, genügen aber allein für die Bekleidung hervorragender Stellen nicht, vielmehr müssen besondere Persönlichkeitswerte hinzutreten. Vor allem muß der Betreffende hervorragende Führereigenschaften besitzen.

Auch bei den übrigen beamteten Kräften, vor allem bei den Verwaltungsbeamten der mittleren Laufbahn, auf deren Schultern in vielen Verwaltungszweigen das Schwergewicht der Verwaltungsarbeit ruht, ist die richtige Personalauswahl von besonderer Bedeu-

2. Vgl. Schelcher, RVBl. 1935, Nr. 11.

tung, zumal die Verwaltung sie nach ihrer lebenslänglichen Anstellung nicht wieder abstoßen kann. Nur bei groben Verstößen gegen die Disziplin oder die Strafgesetze kann ein Beamter im Wege eines langwierigen Disziplinarverfahrens aus dem Amt entfernt werden. Diese Möglichkeit besteht aber in der Regel nicht, wenn ein Beamter, der während der Vorbereitungszeit ausreichende Leistungen aufzuweisen hatte, nach der lebenslänglichen Anstellung in seinen Leistungen nachläßt und in der Folge sich als minderwertige Arbeitskraft erweist. Die genannten disziplinarischen Mittel können nur in den Fällen angewendet werden, in denen offensichtliche Nachlässigkeit vorliegt, kaum aber dann, wenn es an der Entfaltung des ganzen Könnens fehlt. Die öffentliche Verwaltung muß sich also vor Personen schützen, für die die lebenslängliche Anstellung ein psychologisches Hemmnis des Arbeitseifers und des Dienstinteresses bedeuten würde, die den Beamtenberuf nur aus Versorgungsgründen ergreifen. Derartige Personen belasten die Verwaltung nicht nur durch ihre geringe Arbeitsleistung, sondern können als schlechtes Beispiel für ihre Mitarbeiter destruktiv auf die Verwaltung wirken. Die Leistungsfähigkeit mancher Arbeitskraft wird nachlassen, wenn sie sieht, daß auch äußerste Anspannung des Könnens nicht weiter führt als eine mäßige Leistung.

Das Deutsche Beamtengesetz vom 26 .1. 1937 verlangt von den Beamten rücksichtsloses Eintreten für Staat und Partei, echte Vaterlandsliebe, Opferbereitschaft, vollen Einsatz der Arbeitskraft, Gehorsam gegenüber den Vorgesetzten und Kameradschaftlichkeit gegenüber den Mitarbeitern. Der Beamte soll allen Volksgenossen ein Vorbild treuer Pflichterfüllung sein. Nur Bewerber, die diesen besonderen Anforderungen, die der Beamtenberuf hinsichtlich Charakterfestigkeit, Zuverlässigkeit und Uneigennützigkeit stellt, genügen, bieten die Gewähr, daß sie der Verwaltung auf die Dauer wertvolle Dienste leisten. Bei der Auswahl der Anwärter und während der Ausbildungszeit wird sich die Anstellungsbehörde in geeigneter Weise vergewissern müssen, ob die Anwärter diese Eigenschaften besitzen und voraussichtlich bewahren werden. Der Anwärter muß außerdem nicht nur Liebe und Verständnis, sondern auch Eignung für seinen künftigen Beruf besitzen. Nicht jedem liegt die Eigenart der Verwaltungsarbeit mit ihren Formen und ihrer Mentalität. Daß für schlechtgeartete, übelwollende und schwer zu leitende Personen in der Verwaltung kein Platz ist, bedarf keiner besonderen Betonung.

Nicht immer hat die öffentliche Verwaltung die Möglichkeit, unter einer großen Anzahl Bewerber die ihr geeignet erscheinenden auszuwählen. In Zeiten guter Wirtschaftslage ziehen die in das Berufsleben tretenden Schulentlassenen oft vor, andere Stellen anzunehmen, weil sich dort die Möglichkeit eines besseren Vorwärtskommens bietet. Es liegt nicht im Interesse der Verwaltung, dann mittelmäßig oder nicht ausreichend begabte Kräfte zu übernehmen, denn diese stellen auf die Dauer nur eine Belastung für die Verwaltung dar. Vielmehr dürfte sich empfehlen, die Bedingungen für die Ausbildung (Ausbildungszeit, Unterhaltszuschüsse) und die künftige Laufbahn so zu gestalten, daß stets geeignete Kräfte in ausreichender Zahl gewonnen werden können.

Auf eine gute Schulbildung sollte bei der Auswahl der Bewerber Wert gelegt werden, denn die Erfahrung hat gelehrt, daß die Berufsleistungen im allgemeinen bei höheren Anforderungen an die Schulbildung besser sind. Allerdings ist deren Wert auch nicht zu überschätzen. Volksschüler und auch mittelmäßig begabte Anwärter weisen bei Fleiß und gutem Willen oft ausgezeichnete Leistungen auf und gleichen dadurch Mängel in der Schulbildung und Begabung aus, während die Leistungen begabter Anwärter mit guter Schulbildung häufig zu wünschen übrig lassen, weil ihnen die Gabe fehlt, sich der Verwaltungsarbeit mit der erforderlichen Sorgfalt und Gründlichkeit zu widmen. Ueber die Begabung des Anwärters und seine Eignung für die Zwecke der Verwaltung kann sich die Anstellungsbehörde durch eine Aufnahmeprüfung ein Urteil verschaffen. Es gilt vor allem, einen Eindruck von den natürlichen Anlagen und den Entwicklungsfähigkeiten des Anwärters, seiner Gabe, bestimmte Vorgänge und Tatbestände zu beurteilen, zu erhalten. Indessen darf der Wert derartiger psychotechnischer Prüfungen nicht überschätzt werden, denn auch ihnen haftet der allgemeine Mangel solcher Kurzexamen an, daß sie die Individualität der Prüflinge wenig berücksichtigen können.

Den Ausschlag für die Einberufung sollte stets die Gesamtpersönlichkeit des Bewerbers geben. Schon aus einer Unterhaltung mit ihm, der Art seines Auftretens wird der Personalchef bestimmte Schlüsse ziehen können. Vor allem hat die Anstellungsbehörde während der Vorbereitungszeit Gelegenheit, sich durch gründliche Beobachtung des Anwärters über seine Person ausreichend zu informieren. Sie muß auf jeden Fall vor der endgültigen Anstellung be-

urteilen können, ob der Anwärter in jeder Hinsicht den Anforderungen seines Berufes gewachsen sein wird, also ein leistungsfähiger und wertvoller Mitarbeiter zu werden verspricht. Im allgemeinen kann sich die Verwaltung schwer entschließen, ungeeignete Anwärter wieder zu entlassen. Im Interesse der Erhaltung ihrer Leistungskraft darf sie aber erforderlichenfalls auch vor harten Entscheidungen nicht zurückschrecken.

Von Bedeutung ist bei der Auswahl der Beamten deren Gesundheitszustand. Mit Rücksicht auf die erhebliche dauernde finanzielle Belastung, die aus der Einstellung kränklicher Personen erwachsen kann, müssen an den Gesundheitszustand der Anwärter hohe Anforderungen gestellt werden. Eine Einstellung wird in der Regel nicht in Frage kommen bei Personen, deren Konstitution auf häufiges Kranksein oder vorzeitige Invalidität schließen läßt oder die schon aus gesundheitlichen Gründen nicht in der Lage sind, ein normales Arbeitspensum zu ziehen. Dabei ist nicht notwendig, daß Personen, die mit körperlichen Fehlern behaftet sind, auf jeden Fall von der Einstellung ausgeschlossen bleiben. Den Ausschlag wird im Zweifelsfalle das Ergebnis einer amtsärztlichen Untersuchung, die übrigens ganz allgemein bei jedem Anwärter vorgenommen werden sollte, zu geben haben. Bei der Beurteilung wird die Art der Tätigkeit, die der Betreffende zu verrichten hat, zu berücksichtigen sein.

2. *Die Vorbildung und Ausbildung der Verwaltungsbeamten.*

Die Arbeit in der öffentlichen Verwaltung hat infolge der ständigen Ausdehnung des Umfanges der öffentlichen Aufgaben in den letzten Jahrzehnten sowohl dem Umfang nach als auch an Schwierigkeit ständig zugenommen. Es genügt in der Regel nicht, daß der Verwaltungsbeamte ein begrenztes Arbeitsgebiet übersehen und verwalten kann, vielmehr soll er in der Lage sein, in den verschiedensten Aufgabenbereichen zu arbeiten. Der Gemeindebeamte z. B. muß verwaltungsmäßig soweit vorgebildet sein, daß er jederzeit auf einem der vielen Aufgabengebiete der Gemeinde, etwa in der Wohlfahrts-, Gesundheits-, Jugendfürsorge, in der Steuer-, Schul-, Bau- oder Finanzverwaltung, in einem wirtschaftlichen Unternehmen oder als Buchhalter bezw. Kassierer in einer Kasse, eingesetzt werden kann. Die Einheit der örtlichen Verwaltung läßt sich auf die Dauer nur wahren, wenn der Gemeindebeamte in der Lage ist, die vielfältigen Arbeiten der einzelnen gemeindlichen Fachverwaltungen

zufriedenstellend auszuführen. Versagen die Gemeindeverwaltungen auf irgend einem Gebiet, so wird sofort die Frage der Einrichtung einer Sonderverwaltung akut.

Für alle Aufgabengebiete bestehen umfangreiche gesetzliche Bestimmungen und Verwaltungsvorschriften, oft auch verschiedenartige Arbeitsmethoden. Ein erfolgreiches Arbeiten in den verschiedenen Verwaltungsabteilungen hängt weitgehend von der Fähigkeit des Verwaltungsbeamten ab, sich schnell auf ein neues Tätigkeitsgebiet einzustellen, was neben geistiger Beweglichkeit vor allem eine gute allgemeine Vorbildung und eine gründliche theoretische und praktische fachliche Ausbildung voraussetzt. Die Ausbildung eines großen Teils ihrer Dienstkräfte, insbesondere der Beamten für den mittleren und höheren Verwaltungsdienst, muß die Verwaltung selbst übernehmen, da die Anwärter ohne jede fachliche Vorbildung in den öffentlichen Dienst treten. Für einen wirtschaftlichen Verwaltungsvollzug ist daher eine zweckmäßige Regelung des Ausbildungswesens von größter Bedeutung. Das Ziel der theoretischen und praktischen Ausbildung muß sein, wie Krauthausen[3] treffend ausführt, „der nationalsozialistische Verwaltungsbeamte, der fest in seinem Volke steht, eine Persönlichkeit mit Blick für das Leben, mit genügend juristischen Kenntnissen und hinreichender praktischer Verwaltungserfahrung ist, der eigene verantwortliche Arbeit leisten kann, volksnah, aufgeschlossen, staatsbewußt, schaffensfroh und kein Bürokrat, vielseitig gebildet, aber kein Dilettantentyp und kein Philosoph, wirklich interessiert, aber kein Händler, selbständig, wo er allein entscheiden muß und einpassungsfähig ist, wenn ihm Arbeit in der Behörde aufgetragen wird."

Die Anforderungen an die Vorbildung müssen der Eigenart und der Schwierigkeit des betreffenden Amtes angepaßt sein, denn eine ausreichende Vorbildung ist eine gute Grundlage für befriedigende Leistungen im Beruf. Nach dem neuen Deutschen Beamtengesetz sollen nur diejenigen Beamte werden, die die Beamtenlaufbahn von Anfang an als ihren Lebensberuf erwählen und sich die erforderliche Vorbildung dafür angeeignet haben, d. h. die für die einzuschlagende Laufbahn vorgeschriebene oder mangels solcher Vorschriften die übliche Schul- oder Fachbildung besitzen. Es kann z. B. nur derjenige Richter werden, der die vorgeschriebenen staatlichen

3. Krauthausen: Personalpolitik als Mittel zur Einheit der Verwaltung. „Reich und Länder" 1936, S. 134.

Prüfungen abgelegt hat. Voraussetzung für eine endgültige Anstellung ist die erfolgreiche Ableistung eines Vorbereitungs- oder Probedienstes sowie das Bestehen der vorgesehenen Fachprüfungen. Es muß hier darauf verzichtet werden, auf das Problem der theoretischen und praktischen Ausbildung der höheren und mittleren Verwaltungsbeamten sowie auf Fragen der Vorbildung näher einzugehen. Auf die umfangreiche Spezialliteratur wird verwiesen.

3. *Vernünftige Personalpflege.*

Arbeitsfreude und Arbeitswille können durch eine vernünftige Personalpflege weitgehend beeinflußt werden. Außerordentlich nachteilig kann sich eine starre Personalpolitik, die keinerlei Rücksicht auf Individualität und Können nimmt, auswirken. Wird durch eine Personalverwaltung eine öde Gleichmacherei betrieben, verfolgt man außerdem womöglich eigenwillige Machtgrundsätze, so können auch pflichtbewußten Beamten die Berufsideale genommen und ihr Arbeitseifer gehemmt werden. Die Verwaltung muß verstehen, die Menschen in rechter Weise zu lenken und jeden an den Platz zu setzen, an dem er das Beste leisten kann. Es wäre z. B. unwirtschaftlich, einen Beamten, der in der Abfassung von Schriftstücken besonders gewandt ist, als Kassierer in einer Kasse zu beschäftigen, wenn er für diese Tätigkeit weniger Geschick besitzt.

Nicht notwendig ist, daß der Beamte nach abgeschlossener Ausbildung ständig in einer Dienststelle verbleibt. Eine Versetzung in größeren Zeitabständen kann der Verengung seines Blickfeldes entgegenwirken. Allerdings liegt ein zu häufiger Wechsel der Arbeitsplätze auch nicht im Interesse der Verwaltung. Jedes Arbeitsgebiet erfordert eine gewisse Zeit zum Einarbeiten. Erst nachdem sich der Beamte in seiner neuen Arbeitsstelle genügende Rechts- und Sachkenntnisse verschafft hat, wird er seinen Arbeitsplatz ganz ausfüllen. In vielen Verwaltungsabteilungen sind die Verwaltungsarbeiten so vielseitig und schwierig, daß der Sachbearbeiter erst nach Jahren das Arbeitsgebiet vollständig beherrscht. Eine gewisse Spezialisierung der Arbeitskräfte liegt daher durchaus im Interesse der Verwaltung. Unter häufigen Versetzungen leiden ohne Zweifel die Qualität und Quantität der Arbeitsleistungen. Es muß also jede Verwaltung hier zwischen Bewegung und Beharrung den rechten Mittelweg finden.

Besonders gute Leistungen sollte die Verwaltung in geeigneter Weise belohnen, entweder durch ein Lob am rechten Platz oder im Rahmen des Möglichen durch Beförderungen, die sich ja nicht nur ideell, sondern auch in einer Besoldungserhöhung auswirken. Nach herrschender Auffassung erhält der öffentliche Beamte für seine Dienste zwar kein Entgelt nach dem Grundsatz von Leistung und Gegenleistung, sondern einen Zuschuß zur standesgemäßen Führung seines Haushaltes. Das Gehalt ist nach der Vorbildung, der Bedeutung und Schwierigkeit des Dienstpostens, der Dauer der Dienstzeit, den örtlichen Lebensverhältnissen und dem Familienstand abgestuft.

Der in seiner Laufbahn angestellte Beamte rückt in der Regel in seiner Gehaltsgruppe mechanisch vor, mag er wertvolle oder nur durchschnittliche Arbeitsleistungen vollbringen. Der individuellen Leistungsfähigkeit wird bei diesen Grundsätzen nur wenig Rechnung getragen. Im großen und ganzen hat also das Besoldungssystem stark nivellierende Tendenz. Bestände überhaupt keine Möglichkeit, besonders wertvolle Dienstleistungen auch materiell zu belohnen, so würde damit ein wesentlicher Anreiz für den einzelnen zum vollen Einsatz seiner Kräfte entfallen, denn es ist eine rein menschlich begründete Erfahrung, daß die Leistungsfähigkeit überall da gesteigert wird, wo dem Streben und der Mühe ein Lohn winkt. In dem Fehlen eines materiellen Anreizes zum Weiterstreben sah Drews[4] die Ursache für die bei einem Teil der Beamten zutage tretende Gleichgültigkeit. Durch die Schaffung einer größeren Zahl von Beförderungsstellen und Stellen mit Leistungszulagen, insbesondere bei den Eingangsstellen für den einfachen und gehobenen mittleren Dienst, sowie durch die Möglichkeit, bei hervorragenden Leistungen auch Beförderungen von der unteren in die mittlere und von der mittleren in die höhere Laufbahn vorzunehmen, ist bei den Besoldungsreformen in den Nachkriegsjahren eine gewisse Differenzierung der Besoldung nach den Leistungen ermöglicht und damit ein Ansporn zu überdurchschnittlichen Leistungen gegeben worden. Wertlos für einen wirtschaftlichen Verwaltungsvollzug sind Beförderungs- und Zulagenstellen allerdings dann, wenn sie nicht dazu verwendet werden, tatsächliche Verdienste um die Verwaltung und wirkliches Können zu belohnen, sondern wenn andere Gründe für ihre Be-

4. Gottl, a. a. O., S. 10.
S. 181.

setzung den Ausschlag geben. Das Leistungsniveau sinkt erheblich ab, wenn leitende Stellen mit durchschnittlich begabten oder gar unfähigen, unerfahrenen und für die Stelle ungeeigneten Personen besetzt werden. Jeder Anreiz für ein gesundes Weiterstreben würde in einem solchen Falle verloren gehen. Tüchtigkeit und Fleiß sind die einzigen zuverlässigen Grundlagen für ein gerechtes Beförderungssystem. Höchste Leistungen können in der Verwaltung nur dann erzielt werden, wenn das Leistungsprinzip uneingeschränkt als Wertmaßstab gilt.

Der Grundgedanke, die Leistungen des einzelnen und mithin die Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Verwaltung durch die Lösung des Besoldungssystems aus unnötiger Starre zu steigern, ist an sich durchaus gesund. Der Grundsatz der Uneigennützigkeit der Dienstleistungen wird durch die wirtschaftliche Besserstellung besonders wertvoller Arbeitskräfte nicht beeinträchtigt, vielmehr der gesunde Ehrgeiz in geeigneter Weise angeregt. Es darf allerdings nicht übersehen werden, daß damit auch unerwünschte Nebenerscheinungen auftreten können. Die wirtschaftlichen Interessen der Beamtenschaft wurden bei den Besoldungsreformen in der Nachkriegszeit durch eine große Differenzierung der Rangstufen zu stark in den Vordergrund gestellt, so daß sich Neid und Gegensätze in ihren Reihen verstärkten. Ständige Unruhe innerhalb der einzelnen Verwaltungsbehörden und Gegensätze zwischen Reichs-, Staats- und Gemeindebeamten waren die Folgen. Es muß also dieser Gefahr bei Besoldungsregelungen nach Möglichkeit begegnet werden.

Gegen Beamte, die keine ausreichenden Arbeiten leisten, obwohl sie dazu in der Lage sind, ist mit aller Strenge einzuschreiten. Bringen Verwarnungen und Verweise keine Abhilfe, so darf auch vor dem durch das neue Beamtengesetz gegebenen Mittel der Sperrung der Dienstalterszulagen nicht zurückgeschreckt werden. Diese Maßnahmen, besonders die letztgenannte, dürften ausreichen, um die Verwaltung vor Pflichtvernachlässigungen einzelner Dienstkräfte zu schützen.

IX. Wirtschaftlichkeit bei der Führung des öffentlichen Haushalts.

Die Ausgaben- und Einnahmenwirtschaft der öffentlichen Verbände wird vorwiegend nach dem Haushaltsplan geführt, in welchem die Beschaffung und Verwendung der Mittel planmäßig geordnet ist. In den Haushaltsplänen des Reiches, der bisherigen Länder, der Gemeinden und Gemeindeverbände sowie der sonstigen öffentlichen Körperschaften findet die Finanzpolitik der öffentlichen Verbände ihren ziffernmäßigen Niederschlag; hier zeigen sich die finanziellen Auswirkungen der Betätigung der öffentlichen Hand auf ihren vielen Aufgabengebieten.

Grundsätzlich besteht zwischen der Führung eines privaten und eines öffentlichen Haushalts kein Unterschied, wenn auch beide völlig verschiedenen Charakter besitzen. Beide brauchen für die Erfüllung ihrer Aufgaben Mittel; sie müssen also eine Einkommensbasis haben. Während der private Haushalt überwiegend aus dem Ertrag erwerbswirtschaftlicher Betätigung unterhalten wird, fließen die Einnahmen der öffentlichen Verbände aus den verschiedensten Quellen. Die öffentliche Verwaltung deckt ihren Bedarf teils durch privatwirtschaftliche Einnahmen (Erträgnisse der Domänen und Forsten, der Verkehrsunternehmungen, der sogenannten Versorgungsbetriebe, der Bergwerke, Banken, Lotterien usw.), teils durch öffentlich-rechtliche Abgaben in der Form der Gebühren, Beiträge und Steuern. Die Art der Kostendeckung ist nicht in allen Verwaltungszweigen gleich. In manchen Verwaltungen, z. B. bei vielen Gemeinden und bei manchen der bisherigen Länder, spielen die privatwirtschaftlichen Einnahmen eine recht bedeutende Rolle. Gebühren und Beiträge sind für verschiedene Verwaltungszweige (Gericht, höhere Schulen, Katasterämter) sowie für die Kostendeckung mancher öffentlichen Anstalten (Krankenhäuser, Straßenreinigung, Entwässerung) von Wichtigkeit; zur Deckung des gesamten öffentlichen Bedarfes tragen sie jedoch nur zu einem geringen Teil bei. Ueberragende Bedeutung für den öffentlichen Gesamthaushalt haben in der neuzeitlichen Finanzwirtschaft die Steuern, die den weitaus wichtigsten Einnahmeposten bilden.

Die gesamte öffentliche Haushaltswirtschaft ist eine einheitliche Wirtschaft, denn nach einheitlichen Gesichtspunkten erfolgt die Beschaffung der Mittel durch eine zweckmäßige Verteilung der Einnahmequellen — im wesentlichen der Steuern — unter die verschiedenen Träger öffentlicher Aufgaben, und nach einheitlichen Grundsätzen erfolgt auch die Mittelverwendung auf Grund der planmäßigen Aufgabenverteilung unter die verschiedenen öffentlichen Verbände. Nur ausnahmsweise werden in der öffentlichen Verwaltung Ausgaben für einen bestimmten Zweck aus speziellen Einnahmen gedeckt (z. B. bei Stiftungen). In der Regel besteht zwischen dem Zweck der Ausgaben und ihren Deckungsmitteln kein unmittelbarer Zusammenhang. Er ist allenfalls noch nachweisbar bei den Gebühren. Grundsätzlich steht im öffentlichen Haushalt der Gesamtheit der Ausgaben die Gesamtheit der Einnahmen gegenüber, wobei die Gesamteinnahmen nach den verschiedenen Einnahmequellen, die Gesamtausgaben nach den verschiedenen Verwendungszwecken gegliedert sind. Einnahmen und Ausgaben sind also nach ganz anderen Grundsätzen eingeteilt. Mit Recht weist daher Englis[1] darauf hin, daß es an sich wissenschaftlich nicht begründet ist, den einzelnen Ausgabezwecken die sachlich zugehörigen Einnahmen anzugliedern. Eigentlich müßten im Haushaltsplan die gesamten Ausgaben von den Einnahmen gesondert aufgeführt werden. Wenn man trotzdem in der Praxis die Einnahmen den Ausgaben der einzelnen Verwaltungszweige gegenüberstellt, so kommt diesem Verfahren nicht die gleiche Bedeutung zu wie der kaufmännischen Erfolgsrechnung in der Privatwirtschaft, insbesondere lassen sich daraus nicht ohne weiteres Schlüsse hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit der betreffenden Verwaltung ziehen, denn es ist gar nicht Aufgabe vieler Verwaltungszweige, einen Ueberschuß abzuwerfen. Sie würden ihrer Aufgabe u. U. nicht gerecht werden, wenn sie ihre Wirtschaft darauf abstellten, möglichst große Ueberschüsse durch rigorose Drosselung der Ausgaben oder Steigerung der Einnahmen zu erzielen.

Die Gegenüberstellung von Ausgaben und Einnahmen hat im wesentlichen verwaltungsmäßige Bedeutung. Im Interesse einer übersichtlichen und geordneten Wirtschaftsführung ist eine Gliederung der Einnahmen und Ausgaben nach sachlichen Gesichtspunkten erforderlich. Vom organisatorischen Standpunkt erweist es sich als zweckmäßig, jeder Verwaltungsstelle die zu ihrem Aufgabengebiet

1. Englis, Karel: Finanzwissenschaft, Abriß einer Theorie der Wirtschaft der öffentl. Verbände. Brünn 1931, S. 284.

gehörenden Einnahmen und Ausgaben zur selbstverantwortlichen Bewirtschaftung zu überlassen. Der Haushaltsplan muß sich daher in seiner Gliederung möglichst eng an den Verwaltungsgliederungsplan anlehnen. Der Verwaltungsgliederungsplan bildet somit die Grundlage der Geschäftsverteilung, des Stellenplanes, der Aktengliederung und der Gliederung des Haushaltsplanes. Dadurch werden Zuständigkeitsüberschneidungen bei der Bewirtschaftung der Haushaltsmittel auf das geringste Maß beschränkt. Die Bestrebungen zur einheitlichen Gestaltung der Haushaltspläne der Gemeinden verdienen in diesem Zusammenhang besondere Erwähnung.

Die sachliche Zusammenfassung und Gegenüberstellung der Einnahmen und Ausgaben hat jedoch auch für die Prüfung der Verwaltungsführung auf Wirtschaftlichkeit Bedeutung. Durch Vergleiche der Haushaltsziffern für die Einnahmen, Ausgaben und den Zuschußbedarf mit den entsprechenden Ziffern der Vorjahre ist es u. U. möglich, gewisse Schlüsse auf ein wirtschaftliches Verhalten zu ziehen. Die Entwicklung der Verhältnisse muß dabei allerdings berücksichtigt werden. Die Möglichkeit, den Erfolg und die Wirtschaftlichkeit der Verwaltungsführung wie die private Erwerbswirtschaft durch die Geldrechnung unmittelbar zu prüfen, hat die öffentliche Verwaltung in der Regel nicht.

Eine geldmäßige Erfolgsrechnung ist ausnahmsweise in den öffentlichen wirtschaftlichen Betrieben durchführbar, da hier ein Umsatz wirtschaftlicher Güter gegen angemessene Preise stattfindet, und die Wirtschaftsweise jedes Betriebes gesondert verfolgt werden kann. Die Wirtschaftsführung dieser Betriebe unterscheidet sich dadurch grundsätzlich von derjenigen der allgemeinen öffentlichen Verwaltung, der ein derartiges Erfolgsstreben im Sinne der Erzielung eines optimalen Geldüberschusses fremd ist. Während die hoheitliche Verwaltung in strenger Gebundenheit an den Haushaltsplan wirtschaftet, wird in den öffentlichen Wirtschaftsbetrieben, in denen eine haushaltsmäßige Bindung der Wirtschaftsführung hinderlich wäre, in der Regel die privatwirtschaftliche Erfolgsrechnung oder zum mindesten eine verbesserte kameralistische Buchführung, die ebenfalls eine Erfolgsrechnung ermöglicht, angewendet. In dem Haushaltsplan des Gewährsverbandes, sofern ein solcher besteht, erscheint nur der Ueberschuß oder der Zuschuß des Betriebes in einer Summe.

Eine wirtschaftliche Haushaltsführung erfordert die Befolgung des wirtschaftlichen Prinzips sowohl bei der öffentlichen Ausgaben-

wirtschaft als auch bei der Beschaffung der Einnahmen, vor allem der Steuern, die die weitaus bedeutendste Einnahmequelle der öffentlichen Verwaltung sind. Der Satz, daß sich in der öffentlichen Haushaltswirtschaft die Einnahmen grundsätzlich nach den Ausgaben zu richten haben, im Gegensatz zum Privathaushalt, in welchem das Einkommen die Höhe der Ausgaben bestimmt, hat nur sehr bedingte Geltung. Stets müssen die Einnahmemöglichkeiten gebührend berücksichtigt werden. Die öffentlichen Wirtschaften können ihre Ausgaben nicht beliebig steigern und entsprechend dem Mehrbedarf die öffentlichen Einnahmen, insbesondere die Steuern, erhöhen. Eine derartige Anpassung der Einnahmen an eine fortschreitende Ausgabensteigerung würde die öffentlichen Ausgaben sprunghaft ansteigen lassen, so daß die Grenze der Tragfähigkeit bald erreicht wäre. Die Steuerkraft der Bevölkerung muß im Gegenteil sehr pfleglich behandelt werden, denn eine hohe Steuerbelastung hat starke Rückwirkungen auf die Produktivität der Gesamtwirtschaft, die Konkurrenzfähigkeit der einheimischen Industrie auf dem Weltmarkt und die Lebenshaltung des einzelnen. Für die öffentliche Einnahmenwirtschaft, soweit sie auf Zwangserwerb beruht, kann also nicht der für die private Erwerbswirtschaft geltende Grundsatz der größtmöglichen Steigerung der Einnahmen und der Erzielung eines möglichst großen Ueberschusses Anwendung finden. Die öffentliche Haushaltswirtschaft ist ja auch keine Erwerbswirtschaft, sondern eine Bedarfsdeckungswirtschaft. Sie verfährt wirtschaftlich, wenn sie den privaten Wirtschaften zwangsweise nur soviel entnimmt, als sie zur Deckung ihrer notwendigen Ausgaben unbedingt benötigt. Gesamtausgaben und Steuerbelastung müssen also sorgfältig gegeneinander abgewogen werden.

1. Die Anwendung des wirtschaftlichen Prinzips bei der Einnahmenbeschaffung.

Die öffentliche Verwaltung muß bei der Einnahmenbeschaffung in wirtschaftlichster Weise verfahren. Die der Verwaltung zustehenden privatrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Einnahmen müssen rechtzeitig und vollständig eingezogen werden.[2]

Wirtschaftliche Unternehmungen sollen in der Regel einen Ertrag für den öffentlichen Haushalt abwerfen, mindestens ist zu fordern, daß die Einnahmen jedes Unternehmens alle

2. Vgl. z. B. § 38[1] GHVO.

Aufwendungen decken und angemessene Rücklagen ermöglichen.[3] Fast niemals handelt es sich bei der öffentlichen Wirtschaftsbetätigung um ein reines Erwerbsstreben; in irgendeiner Weise wirkt ein öffentliches Interesse im allgemeinen immer mit, sei es, daß die Preise für bestimmte Lieferungen oder Leistungen möglichst niedrig zu halten sind, daß aus sozialen oder allgemeinwirtschaftlichen Gründen Sondertarife (z. B. bei den Verkehrsunternehmungen für Arbeiter, Schüler, Militär oder bestimmte Güter) zugestanden, unrentable Strecken bei den Verkehrsunternehmungen im Interesse der Siedlung gebaut und unterhalten werden usw. Bei den gemeindlichen Versorgungsbetrieben tritt in neuerer Zeit das Streben nach Erzielung möglichst hoher Ueberschüsse zur Entlastung der Gemeindehaushalte immer mehr zurück; Hauptziel ist eine gute und billige Versorgung der Bevölkerung.

Die Wahrnehmung der öffentlichen Interessen wirkt sich bei den öffentlichen Wirtschaftsbetrieben im allgemeinen entweder in Richtung einer Minderung der Einnahmen oder einer Erhöhung der Ausgaben aus, gleichwohl besteht grundsätzlich wie in der Privatwirtschaft ein Ertragsstreben. Wenn auch die Erzielung eines möglichst hohen Geldertrages nicht beherrschend im Vordergrund steht, so muß doch jeder öffentliche Wirtschaftsbetrieb bestrebt sein, im Rahmen seiner öffentlichen Zielsetzungen das bestmögliche Betriebsergebnis zu erzielen.

2. Steuererhebung nach wirtschaftlichen Grundsätzen.

Eine wirtschaftliche Aufgabenerfüllung erfordert, daß die steuerliche Belastung der Bevölkerung möglichst klein bleibt, denn dem Nutzen aus der Verwendung der öffentlichen Mittel im Interesse des Volksganzen steht ein Schaden für das Volksganze durch die Entziehung von Kaufkraft im Wege der Besteuerung gegenüber, wobei sich der Inhalt der Begriffe „Nutzen" und „Schaden" auf die Wohlfahrt des Volksganzen, nämlich die Erhaltung und Förderung der Gesundheit, Bildung, Sittlichkeit und Wirtschaft der Volksgesamtheit bezieht. Die Besteuerung führt zu einer Einschränkung der Privatproduktion oder des Privatverbrauchs, wirkt sich also nachteilig auf den Wohlstand des Volksganzen aus, sofern nicht ein Ausgleich durch eine dem Volksganzen nützliche Mittelverwendung er-

3. Vgl. z. B. § 72 DGO.

folgt. Keineswegs wird mithin durch die Kaufkraftentziehung im Wege der Besteuerung die Produktivität der Wirtschaft auf jeden Fall beeinträchtigt. Die Kaufkraft geht ja nicht verloren, sondern wird auf die öffentlichen Verbände übertragen. Nur dann verringert sich die Produktivität, wenn die öffentliche Hand diese Mittel unwirtschaftlich verwendet, d. h. wenn die öffentliche Betätigung auf einem Gebiete unnötig ist, oder der erzielte Nutzeffekt zu den aufgewendeten Mitteln in keinem Verhältnis steht. Die Produktivität der Volkswirtschaft kann sogar völlig untergraben werden, wenn die öffentlichen Verbände trotz unfruchtbaren Wirkens immer weitere Aufgabengebiete in den Bereich ihrer Tätigkeit ziehen.

Das wirtschaftliche Prinzip erfordert, daß der Nutzen für die genannten Lebensgüter der Volksgesamtheit aus den zur Verwendung kommenden öffentlichen Mitteln möglichst groß, der Schaden für diese Lebensgüter aus der Steuerbelastung dagegen möglichst gering sei. Solange der Nutzen aus der Verwendung der öffentlichen Mittel den Schaden aus der Mittelbeschaffung überwiegt, hat die Entnahme von Mitteln im Wege der Besteuerung einen positiven Wert. Bei der Verwendung der öffentlichen Mittel ergibt sich aus dem bestimmten relativen Nutzen der Geldeinheit eine Reihe sinkenden Nutzens, aus der Beschaffung der öffentlichen Mittel eine Reihe steigenden relativen Schadens. Die Beschaffung weiterer öffentlicher Mittel ist demnach mit wachsendem Schaden und sinkendem Nutzen verbunden; solange der relative Nutzen den Schaden überwiegt, sind die öffentlichen Aufwendungen wirtschaftlich. Die Grenze der Wirtschaftlichkeit kann folglich nicht durch einen Vergleich von Nutzen und Schaden aus der gesamten öffentlichen Mittelverwendung festgestellt werden; sie liegt vielmehr bei den Grenzwerten, d. h. bei den letzten Mitteleinheiten, bei denen sich Nutzen und Schaden die Wage halten.[4] Jeder darüber hinausgehende öffentliche Aufwand wäre unwirtschaftlich.

Demnach ist die Feststellung einer absoluten Grenze für die Steuerbelastung unmöglich. Stets müssen der der Gesamtheit aus der Belastung erwachsende Schaden und der mit den Mitteln für die Gesamtheit erreichbare Nutzen sorgfältig gegeneinander abgewogen werden. Bei der Auferlegung neuer Steuern kommt es stets auf den Zweck an, dem sie dienen sollen. Nur bei Berücksichtigung der Zweckbestimmung läßt sich entscheiden, ob die neue Last für die

4. Vgl. Englis, a. a. O., S. 85.

Gesamtheit tragbar ist oder nicht. Erfordern überwiegende Interessen der Allgemeinheit es, so ist u. U. auch eine ungewöhnlich hohe Steuerbelastung vertretbar, z. B. im Kriege, in Zeiten außergewöhnlicher Not oder in Zeiten, in denen große politische Aufgaben der Lösung harren.

3. *Wirtschaftlichkeit bei der Ausgabenwirtschaft.*

a) Die Sicherung sparsamer Wirtschaftsführung.

Besondere Bedeutung hat das Wirtschaftlichkeitsproblem für die Ausgabenwirtschaft der öffentlichen Verwaltung, denn gerade hier zeigen sich die finanziellen Auswirkungen der Verwaltungsarbeit auf den verschiedenen öffentlichen Aufgabengebieten. Wie in der privaten, so sind auch in der öffentlichen Haushaltswirtschaft die Bedürfnisse kaum begrenzt, während die Einnahmequellen ihrer Natur nach beschränkt und der Geldschöpfung wie auch der Ausnutzung des Kredits Grenzen gezogen sind. Wirtschaftliches Handeln ist daher bei den Ausgaben der öffentlichen Verwaltung schon wegen der Knappheit der Mittel notwendig. Von einer ordentlichen Finanzgebarung hängt auf die Dauer überhaupt eine ordnungsmäßige Erfüllung der öffentlichen Aufgaben ab. „Die notwendige Rücksicht auf die Steuerkraft des deutschen Volkes und auf die Leistungsfähigkeit der deutschen Wirtschaft verlangt, daß die öffentlichen Mittel in Wahrung der Gesamtbelange von Volk und Staat wirtschaftlich und sparsam verwaltet werden" (§ 26 RHO).

Die Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Ausgabenwirtschaft beruht darin, daß mit den Mitteln ein möglichst großer Nutzen für das Volksganze erzielt wird. Bei der Verwendung öffentlicher Mittel ist wirtschaftliches Denken notwendig. Ein wirtschaftliches Handeln erfordert zweierlei: wirtschaftliche Planung und wirtschaftliche Ausführung. Zunächst müssen Aufwand und Bedürfnisbefriedigung sorgsam gegeneinander abgewogen werden. In den Ueberlegungen, Entschließungen und den der Verwirklichung dieser Entschließungen dienenden Anweisungen an die ausführenden Verwaltungsstellen liegt ohne Zweifel der Kern des eigentlichen Wirtschaftens. Dieser Planung durch die berufenen Stellen folgt die Ausführung durch die Verwaltung, die eine mehr technische Leistung darstellt, womit jedoch keineswegs gesagt sein soll, daß sie für eine wirtschaftliche Verwaltungsführung von geringerer Bedeutung ist. Der durch die Mittelverwendung für die Gesamtheit erreichbare

Nutzen und der Aufwand müssen sowohl bei der Planung als auch bei der Ausführung stets sorgfältig ermittelt werden. Es wäre nicht wirtschaftlich gehandelt, wenn eine Verwaltungsstelle bei der Durchführung einer Aufgabe in erster Linie auf möglichst niedrige Kosten und erst in zweiter Linie auf die Zweckmäßigkeit und den Erfolg für die gesetzten Ziele sehen würde.

Es muß versucht werden, die verschiedenen öffentlichen Aufgabenziele — also z. B. die Hebung der Bildung, der Gesundheit, der sozialen Lage des Volkes — mit den zur Verfügung stehenden Mitteln in einem möglichst hohen Grade zu verwirklichen oder im Einzelfall eine bestimmte öffentliche Aufgabe — z. B. die Anlegung einer Straße oder die Unterhaltung eines Krankenhauses — mit einem möglichst geringen Aufwand an Mitteln durchzuführen. Somit finden auch in der öffentlichen Verwaltung, soweit sie als Haushaltswirtschaft anzusehen ist, die in der privaten Haushaltswirtschaft geltenden beiden Formen des wirtschaftlichen Prinzips Anwendung, was sich aus den gleichen Aufgaben beider Wirtschaften, mit den zur Verfügung stehenden Mitteln bestimmte Bedürfnisse zu befriedigen, erklären läßt. Soweit eine Verwaltungsstelle zu diesem Zwecke bestimmte Güter oder Dienste benötigt, muß versucht werden, sie zu einem möglichst geringen Entgelt zu erlangen. Dieses Bestreben tritt deutlich bei der Vergebung öffentlicher Aufträge im Submissionswege hervor. Der Grundsatz des absolut billigsten Preises wurde allerdings in letzter Zeit aufgegeben; es entscheidet die Wirtschaftlichkeit des Angebots. Oberster Grundsatz der „Verdingungsordnung für Leistungen" des Reichsministers der Finanzen vom März 1936 ist, daß die Leistungen an fachkundige, leistungsfähige und zuverlässige Bewerber zu angemessenem Preise vergeben werden. Der Wettbewerb soll hierbei die Regel bilden, so daß den Zuschlag jenes Angebot erhält, das unter Berücksichtigung aller Umstände das wirtschaftlichste ist. Angestrebt wird gleichzeitig die volkswirtschaftlich nützlichste Verteilung der Aufträge durch Ausgleichsstellen. Nach der Beschaffung der Güter ist für einen wirtschaftlichen Verbrauch bezw. eine wirtschaftliche Verwaltung zu sorgen. Jede öffentliche Verwaltungsstelle muß also mit ihren Mitteln und ihren Vermögensgegenständen im Hinblick auf ihr Aufgabenziel nach dem ökonomischen Prinzip wirtschaften.

Seiner strikten Anwendung stehen in der Praxis allerdings verschiedene psychologische Hemmnisse entgegen, die zwar auch in der privaten Wirtschaft in Erscheinung treten, jedoch nicht in dem

gleichen Maße. Ganz allgemein besteht bei der öffentlichen Ausgabenwirtschaft wie bei jeder Verwaltung fremder Mittel die Gefahr, daß die verantwortlichen Wirtschafter nicht immer bei den Ausgaben die gleiche Sparsamkeit walten lassen, die sie bei der Verwaltung eigener Mittel zu beobachten pflegen. Insbesondere ist mit der Möglichkeit unwirtschaftlichen Umganges mit den Mitteln in den Zeiten zu rechnen, in denen die öffentlichen Einnahmen reichlich fließen, weil dann den einzelnen Verwaltungsstellen die beantragten Mittel leichter bewilligt zu werden pflegen. Nachteilig auf eine wirtschaftliche Mittelverwendung kann sich vor allem der Umstand auswirken, daß ein streng wirtschaftliches Verhalten für die öffentliche Verwaltung nicht in gleichem Maße Existenzfrage ist wie für die private Wirtschaft. Auch bei unwirtschaftlichem Umgang mit Mitteln und Arbeitskräften ist der Fortbestand der öffentlichen Verwaltung nicht in gleicher Weise bedroht wie der einer privaten Wirtschaft bei gleichem Verhalten.

Die öffentliche Verwaltung hat ferner nicht die Möglichkeiten, einen wirtschaftlichen Umgang mit den Mitteln zu sichern, die der privaten Erwerbswirtschaft zur Verfügung stehen. Die öffentliche Verwaltung kann z. B. — mit Ausnahme der öffentlichen wirtschaftlichen Unternehmen — ihre Dienstkräfte bei der Verwaltung öffentlicher Mittel nicht an dem Erfolg einer sparsamen Wirtschaftsführung finanziell interessieren, wie das in der privaten Erwerbswirtschaft durch Tantiemezahlungen u. dgl. möglich ist. Es fehlt einerseits ein brauchbarer Belohnungsmaßstab, da wegen der Eigenart der öffentlichen Leistungen in der Regel ein Erfolg in einer Geldsumme nicht feststellbar ist. Ein allgemeines Belohnungsverfahren wäre aber auch mit der Stellung, die die öffentlichen Dienstkräfte im Deutschen Reich einnehmen, nicht in Einklang zu bringen.[5] Auf die Wirtschaftsführung kann sich sodann der Umstand, daß das Ziel der Wirtschaftsführung in der öffentlichen Verwaltung nicht wie in der privaten Erwerbswirtschaft die Erzielung eines Geldertrages ist, ungünstig auswirken. Es fehlt an einer Möglichkeit, den Nutzen der Verwendung öffentlicher Mittel auf den verschiedenen Aufgabengebieten dem Grade nach exakt zu messen. Ein bilanzmäßiger Ver-

5. Der Grundsatz der Uneigennützigkeit der Dienstleistungen ist auch in der öff. Verwaltung vereinzelt durchbrochen. Die Behörden belohnen z. B. besonders wertvolle Vorschläge ihrer Dienstkräfte für Ersparnisse. Der Grundsatz der Uneigennützigkeit wird dadurch aber nicht ernstlich gefährdet.

gleich zwischen Aufwand und Erfolg wie in der privaten Erwerbswirtschaft kann nicht stattfinden, weil die Ausgaben der öffentlichen Verwaltung zumeist der Hervorbringung von Leistungen dienen, deren Nutzen nicht in einer geldlichen Rentabilität zum Ausdruck kommt. Da aber außerhalb der Geldrechnung eine Messung des Nutzens nicht möglich ist, fehlt es in der öffentlichen Verwaltung an einem exakten Wirtschaftlichkeitsmesser.[6]

Die öffentliche Ausgabenwirtschaft gleicht hierin der privaten Haushaltswirtschaft. Auch in dieser kann der Grad der Wirtschaftlichkeit nicht gemessen werden, weil hier ebenfalls Aufwand und Erfolg ziffernmäßig nicht vergleichbar sind. In beiden Wirtschaften besteht nur die Möglichkeit, durch Vergleiche der Nutzen der verschiedenen Aufwendungen zu einer wirtschaftlichen Bedürfnisbefriedigung zu kommen. Dabei handelt es sich aber nicht um ein bilanzmäßiges Vergleichen, sondern um ein Werten, das nur den erzielbaren Nutzen höher oder niedriger einzuschätzen vermag als den aufgewendeten Kostenbetrag und daran das weitere Disponieren über die Mittel wirtschaftlich orientiert.[7] Ein derartiges Werten und Vergleichen kann naturgemäß für den Erfolg der Wirtschaftsführung nicht die gleiche Bedeutung haben wie eine ziffernmäßige Erfolgsrechnung, etwa wie die Rentabilitätsrechnung für die private Erwerbswirtschaft. Trotzdem sind die Nutzenerwägungen für die öffentliche Verwaltung ein bedeutsames Hilfsmittel für die Erreichung einer zweckmäßigen und wirtschaftlichen Bedürfnisbefriedigung. Der Nutzen kann sich stets nur auf einen bestimmten öffentlichen Zweck — z. B. die Hebung der Kultur, der Gesundheit, der sozialen Lage des Volkes — beziehen. Daher müssen sich naturgemäß die Nutzenerwägungen in der öffentlichen Haushaltswirtschaft wesentlich von denjenigen in der privaten Haushaltswirtschaft unterscheiden. In der ersteren tragen sie objektiven, in der letzteren subjektiven Charakter.

Im übrigen wird sich die öffentliche Verwaltung zur Erreichung einer wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung bemühen müssen, nachteilige Folgen, die sich aus den genannten Gründen für die Wirtschaftsführung ergeben können, durch geeignete Maßnahmen im Verwaltungswege nach Möglichkeit auszuschalten. Vor allem ist es

6. Vgl. Wilhelm Rieger: Einführung in die Privatwirtschaftslehre. Nürnberg 1928, S. 68.

7. Vgl. Hans Ritschl: Gemeinwirtschaft und kapitalistische Marktwirtschaft. Tübingen 1931, S. 11.

notwendig, bei den einzelnen Verwaltungen und ihren verantwortlichen Wirtschaftern die psychologischen Voraussetzungen für eine sparsame Mittelverwendung zu schaffen. Vorbedingung hierfür ist, daß die oberen Staatsbehörden den nachgeordneten Behörden ein gutes Beispiel für eine sparsame Haushaltsführung geben. Sparsamkeitserlasse werden bei den unterstellten Behörden wenig Erfolg haben, wenn bei den Zentralbehörden selbst großzügig gewirtschaftet wird. Sparsamkeit muß somit zu einem wirklichen Grundzug der gesamten öffentlichen Verwaltung werden. Die Wirtschaftsbeamten sind ständig zu sparsamster Wirtschaftsführung anzuhalten. In größeren Verwaltungen, in denen der leitende Verwaltungsbeamte die Verhältnisse in allen Zweigen seines Geschäftsbereiches nicht im einzelnen mehr zu überblicken vermag, wird es sich empfehlen, für bestimmte Verwaltungszweige — etwa für jede Dienststelle — einen Wirtschafter zu bestellen, der für sparsamste Mittelverwendung verantwortlich ist. Da die Bewirtschaftung der einzelnen Haushaltsansätze dann nicht mehr durch eine Vielzahl mehr oder weniger zur Sparsamkeit neigender Sachbearbeiter, sondern durch wenige geeignete Wirtschaftsbeamte erfolgt, besteht eine bessere Gewähr für eine zweckmäßige Mittelverwendung.

Einer unwirtschaftlichen Verwendung öffentlicher Mittel kann durch zweckmäßige Ausgestaltung der Vorschriften für die Wirtschaftsführung wirksam begegnet werden. Allgemeingültige Grundsätze müssen die Formen vorschreiben, in denen sich die Haushaltswirtschaft zu vollziehen hat. Durch bestimmte feste Normen wird es dem verantwortlichen Wirtschaftsbeamten erleichtert, die Verantwortung für die Wirtschaftsführung zu tragen. Ihre Entscheidungen erhalten von vornherein durch die auf Grund langer Erfahrungen ausgearbeiteten Grundsätze eine gute Stütze. Für die Reichsverwaltung gibt die Reichshaushaltsordnung zweckmäßige Vorschriften für die Wirtschaftsführung. In bezug auf die Aufstellung des Haushaltsplanes und seine Durchführung gelten sie nach dem Gesetz vom 17. 6. 1936 auch für die Länder. Durch die Beseitigung der landesrechtlichen Vorschriften ist es dem Reichsminister der Finanzen jetzt möglich, die Verantwortung für eine gleichmäßig sparsame und wirtschaftliche Verwaltung der gesamten öffentlichen Mittel zu tragen. Die Reichshaushaltsordnung gibt mit der Reichskassenordnung, der Rechnungslegungsordnung und den das ganze Gebiet noch einmal berührenden Reichswirtschaftsbestimmungen genaue und erschöpfende Vorschriften für die Haushaltsbewirtschaf-

tung, die Buchführung, das Kassenwesen und die Rechnungsprüfung. Für die Gemeinden sind durch die DGO sowie die Gemeindehaushaltsverordnung vom 4. 9. 1937 zweckmäßige und einheitliche Vorschriften für die Wirtschaftsführung erlassen worden. Die Vorschriften sollen eine wirtschaftliche Finanzgebarung der Gemeinden sichern, sowie dazu beitragen, die Gemeindewirtschaft den staatlichen Zielen entsprechend zu lenken und eine wirksamere Staatsaufsicht zu ermöglichen. Auf die Bestimmungen wird im einzelnen noch einzugehen sein. Zu sparsamer Wirtschaftsführung in der öffentlichen Verwaltung erzieht schließlich ein sinnvolles Prüfungswesen.

Wenn auch die eingehenden haushaltsrechtlichen Vorschriften zur Zeit im Interesse einer nachhaltigen Sicherung der Gemeindefinanzen notwendig sind, so darf doch nicht verkannt werden, daß erschöpfende Regelungen den Geschäftsgang stets außerordentlich erschweren und verteuern. Die eingehenden Vorschriften und die Bindung der Haushaltsführung durch die allgemeine Staatsaufsicht und Sonderaufsichtsmaßnahmen können lähmend auf die Initiative und Entschlußfreiheit der Gemeindeleiter und ihrer Mitarbeiter wirken. Insbesondere werden durch sie oft schöpferische und kraftvolle Persönlichkeiten in ihrem Schaffen eingeengt. Andererseits geben sie allerdings dem Schwachen Halt und Stütze. Es wäre zu wünschen, daß die unendlich vielen und eine selbstverantwortliche Verwaltung beengenden Vorschriften in einer späteren Zeit, wenn die Finanzpolitik der Gemeinden nicht mehr die weitgehende Rücksicht auf die großen Aufgaben des Reiches erfordert und ein wirtschaftlicher Umgang mit öffentlichen Mitteln wieder zu einer Selbstverständlichkeit in der öffentlichen Verwaltung geworden ist, gelockert werden. Gegenwärtig sind allerdings einheitliche und erschöpfende Vorschriften kaum zu entbehren. Die schweren finanzpolitischen Fehler der Nachkriegszeit und die bitteren Lehren der Krisenjahre erfordern eine nachhaltige Sicherung der öffentlichen Finanzen, insbesondere auch der Gemeindefinanzen.

b) Die Nutzenerwägungen bei der Ausgabenwirtschaft.

Die der öffentlichen Gesamtverwaltung zur Verfügung stehenden Mittel müssen in wirtschaftlicher Weise verwendet werden. Unter dem Wort „Mittel" sind hier nur Geldmittel zu verstehen, da die neuzeitliche öffentliche Haushaltswirtschaft fast ganz auf Geld-

wirtschaft abgestellt ist. Zwar wirtschaftet die öffentliche Verwaltung nicht ausschließlich mit Geldmitteln, sondern nimmt neben den finanziellen Opfern der privaten Wirtschafter persönliche Dienstleistungen, z. B. militärische und ehrenamtliche Dienste, in Anspruch, die auch bedeutsam für eine ordnungsmäßige Aufgabenerfüllung sind.

Die Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Ausgabenwirtschaft hängt in erster Linie von der Art der Verwendung der Mittel ab. Von ausschlaggebender Bedeutung ist daher zunächst, welche Aufgaben die öffentliche Verwaltung übernimmt, und wie weit die öffentliche Betätigung auf den einzelnen Aufgabengebieten — die Landesverteidigung, die Rechtspflege, die soziale Fürsorge, die Gesundheitsfürsorge, die kulturelle Fürsorge usw. — ausgedehnt wird. Jeder Ausuferung öffentlicher Tätigkeit ist entgegenzutreten. Der Umfang der öffentlichen Aufgaben muß zu der finanziellen Leistungsfähigkeit in angemessenem Verhältnis stehen, da sonst auf die Dauer die Produktivität der Volkswirtschaft untergraben wird. Vor der Uebernahme neuer Aufgaben ist daher stets sorgfältig zu prüfen, ob die Interessen der Gesamtheit eine Verwaltung durch die öffentliche Hand wirklich erfordern. Oft lassen sich die öffentlichen Interessen auch auf andere Weise ausreichend sicherstellen. Es kann u. U. der Erlaß von Normen genügen oder die Befriedigung bestimmter Gemeinschaftsbedürfnisse privater Initiative (privaten Organisationen) — evtl. unter staatlicher Aufsicht — überlassen werden. Allerdings wird dieser Fall nicht allzu häufig sein, da der Gemeinsinn nicht bei jedem gleichmäßig entwickelt ist. Gemeinschaftsbedürfnisse werden zwar von einzelnen oder einer Personenmehrheit empfunden, doch wird zumeist die Initiative zur Befriedigung dieser Bedürfnisse von ihnen nicht aufgebracht. Oft scheitert die gemeinsame Durchführung an den auseinanderstrebenden Interessen der Beteiligten. In der Regel werden daher bestehende Gemeinschaftsbedürfnisse am zweckmäßigsten im Wege der öffentlichen Zwangsorganisation befriedigt. Lösen jedoch private Initiative und privater Gemeinsinn bestimmte Aufgaben, so wird von einer Uebernahme in die öffentliche Hand abzusehen sein, denn die öffentliche Verwaltung ist zumeist kostspieliger. Auf manchem Aufgabengebiet wird bei einer bestimmten Grenze das Ziel der öffentlichen Betätigung überhaupt als erreicht angesehen werden müssen. Jeder weitere Aufwand wäre unwirtschaftlich. Auf dem Gebiet der öffentlichen Fürsorge z. B. darf die öffentliche Unterstützung nur den notwendigen Lebensbedarf umfassen.

Es ist der Wissenschaft nicht möglich, bei der öffentlichen Betätigung eine allgemeine Grenze für die Wirtschaftlichkeit festzustellen. Die Entscheidung muß stets unter Berücksichtigung der gesamten Lebensinteressen des Volkes getroffen werden; sie liegt im wesentlichen auf dem Gebiete der Politik. Gleichwohl darf man bei dieser politischen Entscheidung wirtschaftliche Grundsätze nicht außer acht lassen, zumal dem Umfang der öffentlichen Betätigung natürliche Grenzen, z. B. in der Steuerkraft der Bevölkerung, gesetzt sind. Auch die Verwaltung hat einen wesentlichen Einfluß auf den Umfang der öffentlichen Aufgaben, da sie die politischen Entscheidungen zum großen Teil vorbereitet. Sie besitzt darüber hinaus weitgehende Vollmachten und verwaltungstechnische Möglichkeiten zur Einschränkung oder Ausdehnung öffentlicher Tätigkeit.

Den aufgewendeten Mitteln muß ein Nutzen für das Volksganze hinsichtlich seiner Erhaltung, der Vervollkommnung seiner Kultur, der Förderung seiner Gesundheit, seiner sozialen oder wirtschaftlichen Lage gegenüberstehen. Die Förderung der Wirtschaft ist von außerordentlicher Bedeutung, da wirtschaftlicher Wohlstand des Volksganzen die Erfüllung der vielfältigen öffentlichen Aufgaben wesentlich erleichtert. Grundsätzlich sind aber die erstgenannten Güter für das Gedeihen eines Kulturvolkes zum mindesten von gleicher Wichtigkeit wie materieller Wohlstand. Sie haben außerdem einen mittelbaren materiellen Wert, da sie das Volk zu höheren wirtschaftlichen Leistungen befähigen und damit die Produktivität der Gesamtwirtschaft fördern.

Der Nutzen aus der Verwendung öffentlicher Mittel kann dem Staatsganzen unmittelbar erwachsen (z. B. bei der Landesverteidigung, den auswärtigen Vertretungen) oder Einzelpersonen oder Personengruppen unmittelbar zugute kommen, und zwar nicht nur — wie bei der sozialen Fürsorge — bedürftigen Personen, sondern auch wohlhabenden Bevölkerungskreisen (z. B. bei der Tätigkeit der Polizei, der Justiz). Einzelpersonen oder Personengruppen wird jedoch nur im Interesse des staatlichen Ganzen Hilfe gewährt, sei es um die öffentliche Ordnung aufrechtzuerhalten oder eine möglichst gleichmäßige Entwicklung des Volksganzen zu gewährleisten.

Nach dem wirtschaftlichen Prinzip muß der Nutzen bei der Verwendung öffentlicher Mittel möglichst groß sein. Der größte Nutzen wird dadurch erzielt, daß jede Geldeinheit für den relativ wichtigsten Zweck Verwendung findet. Es müssen daher die verschiedenen öffentlichen Aufgaben nach ihrer Bedeutung für das Gesamtziel der

öffentlichen Verwaltung gegeneinander abgewogen werden. Die einzelnen Bedürfnisse kommen entsprechend dem Grade ihrer Wichtigkeit der Reihe nach zur Befriedigung. Zunächst müssen also die der öffentlichen Verwaltung zur Verfügung stehenden Mittel nach Maßgabe des größten Nutzens für die Gesamtheit auf die großen Hauptaufgabengebiete verteilt werden. Es ist zu entscheiden, in welchem Umfange die einzelnen Hauptaufgaben im Rahmen der gesamten öffentlichen Mittel zur Befriedigung kommen sollen. Auf diese Entscheidung werden politische Notwendigkeiten maßgebend einwirken, doch muß die Entscheidung im Rahmen dieser politischen Erfordernisse nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten erfolgen. Treten politische Notwendigkeiten beherrschend in den Vordergrund, so werden wirtschaftliche Ueberlegungen oft demgegenüber mehr oder weniger zurücktreten müssen. Da sich im allgemeinen eine vollständige Befriedigung der Bedürfnisse auf den verschiedenen öffentlichen Aufgabengebieten nicht erreichen läßt, wird es sich zumeist darum handeln, zu entscheiden, welche der in den Nutzenreihen der einzelnen Hauptaufgabengebiete an den letzten Stellen stehenden Bedürfnisse noch zu befriedigen sind. Weniger wichtige Aufgaben müssen zumeist vor dringenderen Aufgaben zurücktreten, wobei stets die Wichtigkeit der betreffenden Hauptaufgabengebiete mit Rücksicht auf das Hauptziel der öffentlichen Verwaltung den Ausschlag geben wird.

Bei der Entscheidung, welches von verschiedenen speziellen Bedürfnissen vorzugsweise zur Befriedigung kommen soll, können nicht ohne weiteres Aufgaben, die verschiedenen Hauptaufgabengebieten angehören, unmittelbar miteinander auf ihre Nützlichkeit verglichen werden, weil sich der Nutzen auf ganz verschiedene Zwecke bezieht. Ein Vergleich ist immer nur möglich, wenn der für verschiedene öffentliche Hauptaufgabengebiete sich ergebende Nutzen unter dem Gesichtspunkt des gemeinsamen höheren Zweckes, des Wohles der Gesamtheit, gegenübergestellt wird. Es ist z. B. nicht möglich, den Nutzen des Baues eines Krankenhauses und einer Schule unmittelbar miteinander zu vergleichen, weil das Krankenhaus wohl für die Gesundheitspflege, nicht aber für die Volksbildung und die Schule wohl für die Volksbildung, nicht aber für die Gesundheitspflege nützlich sind. Daher muß in einem derartigen Falle der gemeinsame höhere Zweck, dem beide Aufgabenzwecke untergeordnet sind, entscheiden, ob die eine oder die andere Aufgabe wichtiger ist und vorzugsweise Befriedigung verdient. Damit werden eigentlich wieder die Aufgaben-

zwecke selbst verglichen. Es kann eine bestimmte Maßnahme auch für den einen Aufgabenzweck von Nutzen, für den anderen von Schaden sein. Dann entscheidet ebenfalls der gemeinsame höhere Zweck, also das Gesamtwohl, darüber, ob die Maßnahme zur Durchführung kommt oder nicht. Der Nutzen für das Volksganze ist somit stets der gemeinsame Vergleichsmaßstab für den Nutzen, der sich aus den Maßnahmen auf den verschiedenen öffentlichen Aufgabengebieten ergibt.

In der gleichen Weise, in der auf Grund der Nutzenerwägungen ermittelt wird, in welchem Umfange jede der öffentlichen Hauptaufgaben zu befriedigen ist, erfolgt auch innerhalb der einzelnen Aufgabengebiete die Befriedigung der verschiedenen Bedürfnisse entsprechend dem Grade ihrer Wichtigkeit. Es kann vom Standpunkt jedes Aufgabenzweckes aus beurteilt werden, ob und in welchem Grade die einzelnen Aufwendungen für das betreffende Aufgabengebiet, also für die Landesverteidigung, die Volksgesundheit, die Kultur usw., nützlich sind. Dann ergibt sich für jedes Aufgabengebiet eine bestimmte Nutzenreihe. Die wichtigeren Bedürfnisse werden in erster Linie befriedigt, erst danach kommen die weniger wichtigen zur Befriedigung oder werden zunächst noch zurückgestellt.

Bei der Feststellung der Reihenfolge, in der die Befriedigung der Bedürfnisse vor sich gehen soll, entscheidet nicht ausschließlich die absolute Wichtigkeit jeder Aufgabe, sondern auch die Höhe des Aufwandes. Eine an sich wichtige Aufgabe muß u. U. zurückgestellt werden, wenn bei der Befriedigung anderer Aufgaben mit dem gleichen Aufwand ein größerer Nutzen für die Allgemeinheit erzielt werden kann. Ist z. B. in einer Stadt zu entscheiden, ob mit den noch vorhandenen Mitteln eine Straße angelegt oder eine Brücke gebaut werden soll, so wäre zu prüfen, welche Aufgabe bei Berücksichtigung des Aufwandes für die Stadt wichtiger ist.

Bei notwendig werdenden Einschränkungen der öffentlichen Ausgaben — insbesondere in Krisenzeiten — erfolgen die Kürzungen der Mittel auf den verschiedenen Aufgabengebieten nach den gleichen Grundsätzen. Kürzungen auf den vom Standpunkt des obersten Gemeinschaftszieles wichtigeren Gebieten finden erst statt, wenn Kürzungen auf den weniger bedeutenden Aufgabengebieten vorangegangen sind. Verkannt werden darf nicht, daß eine Reduzierung von Mitteln in der Praxis großen Schwierigkeiten, vor allem von Seiten der betroffenen Fachverwaltungen, begegnet. Zu einem großen Teil

steht auch die Höhe der einzelnen Ausgabeposten unabänderlich fest. Selbst die an sich beweglichen Ausgabeposten pflegen sich, wenn sie erst einmal in den Haushaltsplan aufgenommen worden sind, in der Regel zäh zu behaupten. Gründliche Prüfungen seitens der Prüfungsämter sind in derartigen Fällen erforderlich.

In der gekennzeichneten Weise muß in der gesamten öffentlichen Verwaltung, wenn sie wirtschaftlich sein soll, die Befriedigung der einzelnen Bedürfnisse erfolgen. Innerhalb der einzelnen Aufgabenzweige müssen sie in der Reihenfolge ihrer Wichtigkeit, d. h. ihres relativ größten Nutzens für den speziellen Aufgabenzweck, befriedigt werden. Die einzelnen Hauptaufgaben der öffentlichen Verwaltung dürfen nur soweit zur Befriedigung kommen, als es die Mittel erlauben und das Hauptziel der öffentlichen Verwaltung bei richtiger Abwägung der einzelnen Hauptaufgaben es als zweckmäßig erscheinen läßt. Auf diese Art ist es möglich, eine weitgehende Befriedigung der vielen öffentlichen Bedürfnisse in wirtschaftlicher Weise zu erreichen.

In der Praxis werden die unzähligen öffentlichen Aufgaben nicht in jedem Rechnungsjahr von neuem auf ihre Nützlichkeit verglichen und die Mittel entsprechend neu aufgeteilt. Das ist bei einem großen Teil der öffentlichen Aufgaben schon deswegen überflüssig, weil die Höhe der Ausgaben von vornherein unabänderlich feststeht, z. B. bei den persönlichen Ausgabeposten, den Zinszahlungen, den Unterhaltungskosten öffentlicher Anstalten. Da es sich fast bei allen öffentlichen Aufgaben um Daueraufgaben handelt, bauen sich die Haushaltspläne im wesentlichen auf den Istziffern der vorhergehenden Rechnungsjahre auf, wobei Aenderungen, die sich aus der Ausdehnung oder Einschränkung des Aufgabengebietes ergeben, zu berücksichtigen sind. Diese Aenderungen müssen sowohl seitens der verantwortlichen Wirtschaftsstellen als auch seitens der Prüfungsämter einer besonders eingehenden Prüfung unterzogen werden. Es ist strengstens darauf zu achten, daß Mittel nur solange für einen bestimmten Ausgabenzweck Verwendung finden dürfen, als er fortdauert. Ferner müssen vor allem Neuanforderungen von Mitteln auf die Notwendigkeit ihrer Einstellung genau geprüft werden. Die Bewilligung von Mitteln darf nur unter Berücksichtigung des optimalen Nutzens der Ausgaben für die Gesamtheit erfolgen.

Literaturverzeichnis.

Adämetz und Mößner: Die deutsche Verwaltungs- und Verfassungsreform in Zahlen. 1928.

Andreae, Wilhelm: Grundlegung einer neuen Staatswirtschaftslehre. Jena 1930.

Apelt: Der Instanzenzug der Verwaltung in Reich und Ländern. Dresden 1929.

Aust, Oskar: Die Reform der öffentlichen Verwaltung in Deutschland. Berlin 1928.

Aveburg: Stadt und Staat als Unternehmer.

Bente, Hermann: Organisierte Unwirtschaftlichkeit. Jena 1929.

Boelsen, Hans: Kapitalgesellschaften in öffentlicher Hand. Berlin 1929.

Brandt, J.: Die wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand. Jena 1929.

Cassel, Margit: Die Gemeinwirtschaft, ihre Stellung und Notwendigkeit in der Tauschwirtschaft. Erlangen 1925.

Dreher, Kurt: Oeffentliche und private Unternehmung. Staatswiss. Dissertation Heidelberg 1933.

Drews, Bill: Grundzüge einer Verwaltungsreform. Berlin 1919.

Dungern, F.: Die Finanzkontrolle im Staat und in den Gemeinden. Berlin 1933.

Englis, Karel: Finanzwissenschaft, Abriß einer Theorie der Wirtschaft der öffentlichen Verbände. Brünn 1931.

Falck, Ernst: Kommunale Wirtschaftspolitik. Berlin 1932.

Fayol, Henri: Allgemeine und industrielle Verwaltung. München und Berlin 1929.

Fick, Harald: Finanzwirtschaft und Konjunktur. Jena 1932.

Fuß, Karl: Grenzen der Kommunalwirtschaft.

Gerber, Walter: Die öffentliche Unternehmung in privatrechtlicher Form. Zürich 1928.

Gerloff, W.: Grundlegung der Finanzwissenschaft. HdFW. Tübingen 1926.

Goebel, Otto: Taylorismus in der Verwaltung. Hannover 1927.

Gottl-Ottlilienfeld: Grundriß der Sozialökonomik, II. Abt., II. Teil, Wirtschaft und Technik. Tübingen 1923, 2. Aufl.

Holtz, Dietrich: Verfassungs- und Verwaltungsreform in Reich und Ländern. Berlin 1928.

Heimann, E.: Mehrwert und Gemeinwirtschaft. Berlin 1922.

Hummel, Otto: Das Rentabilitäts- und Wirtschaftlichkeitsproblem. Stuttgart 1927.

Justi, Joh. Heinrich Gottlob von: Staatswirtschaft. 2. Aufl., Leipzig 1758.

Kretschmer, E.: Der Staat als privates Wirtschaftssubjekt. Annalen der Gem. Wirtsch., 5. Jahrg., Heft 2.
Kruse, L.: Der Begriff der Privatwirtschaft in seinem systematischen Verhältnis zum Begriff der öffentlichen Wirtschaft. Gießen 1928.
Lehmann, M. R.: Die Wirtschaftlichkeit des Betriebes und der Unternehmung. Nürnberg 1928.
Leimgruber, O.: Rationalisierung in Staat und Gemeinde. Zürich 1936.
List, Friedrich: Das nationale System der politischen Oekonomie.
— Der Kampf um die politische und ökonomische Reform 1815—1825. Herausgeg. von Goeser und Sonntag. Berlin 1932.
Löser und Couve: Reformen in den städtischen Verwaltungen. Berlin 1930.
Lüthje, Hans: Volkswirtschaftliches Interesse, Gesamtinteresse und Gemeinwohl. Berlin 1931.
Niebuhr, H.: Oeffentliche Unternehmungen und Privatwirtschaft. Leipzig 1928.
Nordsieck, Fritz: Grundlagen der Organisationslehre. Organisieren und Verwalten. Stuttgart 1934.
— Organisation und Aktenführung der Gemeinden. Stuttgart und Berlin 1937.
Rieger, Wilhelm: Einführung in die Privatwirtschaftslehre. Nürnberg 1928.
Ritschl, Hans: Theorie der Staatswirtschaft und Besteuerung. Bonner staatsw. Unters., Heft 11. Bonn u. Leipzig 1925.
— Gemeinwirtschaft und kapitalistische Marktwirtschaft. Tübingen 1931.
— Stellung und Bedeutung der öffentl. Unternehmung im Wirtschaftssystem des Kapitalismus. Schriften des Vereins f. Soz. Pol., Bd. 176 I.
Saitzew, M.: Die öffentliche Unternehmung der Gegenwart. Tübingen 1930.
Sax, E.: Grundlegung der theoretischen Staatswirtschaft. Wien 1887.
Schäffle, Albert E. F.: Das gesellschaftliche System der menschlichen Wirtschaft. Tübingen 1873.
Wagner, Adolf: Grundlegung der politischen Oekonomie. 1893.
— Finanzwissenschaft. 3. Aufl. Leipzig 1883.
Walb, Ernst: Die Erfolgsrechnung privater und öffentlicher Betriebe. Berlin und Wien 1926.
Weber, Reinhard: Die Gutachten des Reichssparkommissars über die Verwaltung deutscher Länder und Städte.

Zeitschriften und sonstiges.

Der Gemeindetag.
Reichsverwaltungsblatt.
Zeitschrift für öffentliche Wirtschaft.
Der Gemeindehaushalt.
Jahrbücher für Kommunalwissenschaft.
Tagungsberichte des DGT.

Lebenslauf.

Am 15. April 1903 wurde ich als Sohn des Oberpflegers Gustav Kötzler, und seiner Ehefrau Johanna, geb. Kiesel, in Wuhlgarten bei Berlin geboren. Nach dem Besuch der Volksschule in Biesdorf bei Berlin trat ich als Volontär in die Dienste der Gemeindeverwaltung Biesdorf. Im März 1927 legte ich die Reifeprüfung ab, studierte anschließend zunächst 5 Semester Jura und sodann 3 Semester Nationalökonomie. Im Sommersemester 1932 bestand ich die Diplomprüfung für Volkswirte. Seitdem habe ich mich vorwiegend dem Studium der Kommunalwissenschaft gewidmet.

Wilhelm Kötzler.